

Bildungsfinanzierung in Berlin: Analyse und Auswertung von Kernindikatoren

Dohmen, Dieter; Reschke, Carl Henning

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohmen, D., & Reschke, C. H. (2003). *Bildungsfinanzierung in Berlin: Analyse und Auswertung von Kernindikatoren*. (FiBS-Forum, 16). Köln: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218271>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dieter Dohmen
Carl Henning Reschke

Bildungsfinanzierung in Berlin – Analyse und Auswertung von Kernindikatoren

Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Berlin

Mit freundlicher Unterstützung des
Bildungs- und Förderungswerkes der GEW

FiBS-Forum Nr. 16

Köln, Juni 2003

ISSN 1610-3548



© 2003 Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Köln

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.



FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Education and Socio-Economic Research & Consulting

Platenstraße 39

50825 Köln

Tel.: 0221/550 9516

Fax: 0221/550 9518

E-mail: fibs@fibs-koeln.de

Homepage: www.fibs-koeln.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	9
2. Die Kernindikatoren	11
3. Übersicht über die Ausgabenentwicklung im Bildungsbereich insgesamt.....	22
3.1 Veränderungen der Ausgaben insgesamt.....	23
3.2 Anteil der Bildungsausgaben am BIP	25
3.3 Entwicklung der Bildungsausgaben im Verhältnis zum Gesamthaushalt	28
3.4 Bildungsausgaben je Einwohner	30
3.5 Exkurs: Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BWK).....	32
4. Analyse der Bildungsausgaben in den einzelnen Bildungsbereichen	35
4.1 Einleitung	35
4.2 Kindertageseinrichtungen	37
4.2.1 Ausgabenentwicklung.....	37
4.2.2 Analyse von Kernindikatoren	39
4.2.2.1 Ausgaben je Platz	39
4.2.2.2 Ausgaben je Einwohner	40
4.2.2.3 Anteil der Kita-Ausgaben am Gesamthaushalt.....	41
4.2.2.4 Kita-Ausgaben im Verhältnis zum BIP	42
4.2.3 Strukturelle Rahmenbedingungen und Hintergründe.....	42
4.2.4 Zusammenfassung	49
4.3 Schulen	50
4.3.1 Entwicklung wesentlicher Kennziffern	50
4.3.1.1 Ausgaben pro Schüler.....	50
4.3.1.2 Anteil der Bildungsausgaben am BIP.....	53
4.3.1.3 Anteil der Schulausgaben am Gesamthaushalt.....	54
4.3.1.4 Ausgaben je Einwohner	54
4.3.2 Ausgabenstruktur	55
4.3.3 Entwicklung der Schülerzahlen	57
4.3.4 Erteilte Unterrichtsstunden	57
4.3.5 Vergleich der Personalausstattung bzw. Betreuungsrelationen in Schulen	57
4.3.5.1 Allgemeinbildende Schulen	58
4.3.5.2 Berufsbildende Schulen.....	60
4.3.6 Zusammenfassung	62

4.4	Hochschulen	64
4.4.1	Entwicklung der Hochschulausgaben	64
4.4.2	Anteil der Hochschulausgaben am BIP	64
4.4.3	Anteil der Hochschulausgaben am Gesamthaushalt.....	65
4.4.4	Hochschulausgaben je Einwohner.....	66
4.4.5	Entwicklung Studierendenzahlen	67
4.4.6	Ausgabenstruktur	73
4.4.7	Personalausstattung	75
4.4.8	Absolventen pro wissenschaftliche Stelle.....	78
4.4.9	Die Ergebnisse des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs 2000.....	79
4.4.10	Zusammenfassung	82
4.5	Sonstige Bildungsbereiche	84
4.5.1	Förderung und Beförderung	84
4.5.2	Sonstiges Bildungswesen, Weiterbildung	85
5.	Rahmenbedingungen	85
5.1	Jugendarbeitslosigkeit	85
5.2	Bildungsniveau der Bevölkerung	86
5.3	Qualifikationsbedarf der Wirtschaft	87
6.	Zusammenfassung	91
	Literatur.....	97

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (nominal) von 1991 bis 2001	13
Abbildung 2: Prozentuale Entwicklung des BIP (nominal) im Ländervergleich 1990 - 2001	15
Abbildung 3: Schuldenstand der einzelnen Bundesländer.....	16
Abbildung 4: Schuldenstand der Bundesländer im Verhältnis zum Haushalt 2001	17
Abbildung 5: Schulden je Einwohner im Verhältnis zum BIP je Einwohner.....	18
Abbildung 6: Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung 2002 und Anteil der Sozialhilfeausgaben am Gesamthaushalt 2001 im Ländervergleich	19
Abbildung 7: Altersstruktur Berlins bei der Altersgruppe 0 bis 26 Jahre im Vergleich	21
Abbildung 8: Entwicklung der Bildungsausgaben im engeren Sinne 1990 – 2002	24
Abbildung 9: Prozentuale Entwicklung der Ausgaben für das Bildungswesen im engeren Sinne und Jugendarbeit 1990 - 2002	25
Abbildung 10: Anteil der Bildungsausgaben i.e.S. am Bruttoinlandsprodukt 1995 – 2002.....	26
Abbildung 11: Anteil der Bildungsausgaben i.w.S. am Bruttoinlandsprodukt 1990 - 2002	27
Abbildung 12: Anteil der Bildungsausgaben i.e.S. am Gesamthaushalt 1995 – 2002	29
Abbildung 13: Anteil der Bildungsausgaben i.w.S. am Gesamthaushalt 1995 - 2002	29
Abbildung 14: Bildungsausgaben i.e.S. je Einwohner 1990 - 2002	31
Abbildung 15: Bildungsausgaben i.w.S. je Einwohner 1990 - 2002	31
Abbildung 16: Entwicklung der Gesamtausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur inkl. Jugendarbeit im Ländervergleich 1990-2002	32
Abbildung 17: Entwicklung des Anteils der Gesamtausgaben für BWK am BIP im Ländervergleich 1990-2002	33
Abbildung 18: Entwicklung des Anteils der Gesamtausgaben für BWK am BIP im Ländervergleich 1990-2002	34
Abbildung 19: Entwicklung des Anteils der Gesamtausgaben für BWK am BIP im Ländervergleich 1990-2002	35

Abbildung 20: Prozentuale Entwicklung der Ausgaben für Jugendarbeit und KiTa 1990-2002.....	38
Abbildung 21: Grundmittel für Jugendarbeit und KiTas je Einwohner im Ländervergleich 1990 bis 2002	41
Abbildung 22: Bestand an Kindertagesstätten 1990-1998 nach Ländern.....	43
Abbildung 23: Kita-Plätze je 1.000 Kinder der jeweiligen Altersgruppe	44
Abbildung 24: Entwicklung KiTa Beschäftigte im Ländervergleich 1990 - 1998	46
Abbildung 25: Beschäftigte pro KiTa-Platz 1990-1998 im Ländervergleich	46
Abbildung 26: Altersstruktur der Beschäftigten im Kita-Bereich im Ländervergleich.....	48
Abbildung 27: Ausgaben pro SchülerIn an allgemeinbildenden Schulen 1998-2000	51
Abbildung 28: Ausgaben pro SchülerIn 1998-2000 an Berufsbildenden Schulen	52
Abbildung 29: Anteil der Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen am BIP 1990 -2001	53
Abbildung 30: Grundmittel für Schulen pro Einwohner 1990- 2002	55
Abbildung 31: Schüler-Lehrkraftrelationen Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2000/2001	59
Abbildung 32: Schüler-Lehrkraftrelationen im Schuljahr 2000/2001.....	61
Abbildung 33: Entwicklung des Anteils der Grundmittel für Hochschulen am BIP 1990 - 2001 im Ländervergleich	65
Abbildung 34: Entwicklung des Anteils der Studierenden an der Gesamtbevölkerung im Ländervergleich 1990 - 2002	67
Abbildung 35: Entwicklung der Berliner Studierendenzahlen an Universitäten 1990 – 2001.....	68
Abbildung 36: Entwicklung der Berliner Studierendenzahlen an Fachhochschulen 1990 – 2001	69
Abbildung 37: Nettoimport/Nettoexport von Studierenden nach Bundesländern (WS 2001/2002	70
Abbildung 38: Struktur der Studierenden nach Fächern an Berliner wissenschaftlichen Hochschulen	71
Abbildung 39: Abweichung der Studierendenstruktur nach Fächern an den wissenschaftlichen Hochschulen Berlins 1990-2001	72
Abbildung 40: Abweichung der Berliner Studentenstruktur an Fachhochschulen vom Länderdurchschnitt 1990 - 2001	72
Abbildung 41: Grundmittel je Studierenden nach Fächergruppen und Hochschulart 1999 im Bundesdurchschnitt	73
Abbildung 42: Entwicklung der Hochschulinvestitionen seit 1990.....	74

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Nominale Veränderungsrate des BIP von 1991 bis 2001 in ausgewählten Ländern.....	14
Tabelle 2: Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Vergleichsländern 1990 - 2002	20
Tabelle 3: Bruttoinlandsprodukt insgesamt und je Einwohner 2001	28
Tabelle 4: Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit 1995 – 2003 (Soll).....	38
Tabelle 5: Anteil der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit am Haushalt	42
Tabelle 6: Anteil der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit am BIP.....	42
Tabelle 7: Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Kita-Bereich im Ländervergleich	47
Tabelle 8: Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen.....	50
Tabelle 9: Ausgaben je Schüler an Allgemeinbildenden Schulen 1998 – 2000.....	51
Tabelle 10: Ausgaben je Schüler an Beruflichen Schulen 1998 - 2000.....	52
Tabelle 11: Anteil der Schulausgaben am Gesamthaushalt 1995 bis 2002 (Soll)	54
Tabelle 12: Ausgaben für öffentliche Schüler nach Ausgabearten und Ländern.....	56
Tabelle 13: Personalausgaben je wöchentlicher Unterrichtsstunde 1998 - 2000	57
Tabelle 14: Entwicklung der Hochschulausgaben insg. seit 1990.....	64
Tabelle 15: Anteil der Hochschulausgaben am Gesamthaushalt.....	66
Tabelle 16: Entwicklung der Hochschulausgaben je Einwohner in Euro	66
Tabelle 17: Ausgaben je Studierenden nach Hochschultyp und Bundesland	75
Tabelle 18: Stellenrelationen an Berliner Universitäten 1980-2001.....	76
Tabelle 19: Stellenrelationen an Berliner Fachhochschulen 1980-2001.....	77
Tabelle 20: Stellenrelationen an Berliner Kunsthochschulen 1980-2001	78
Tabelle 21: Jugendarbeitslosigkeit 2002 (in Prozent der jeweiligen Altersgruppe)	86
Tabelle 22: Qualifikationsniveau der Bevölkerung nach Bildungsabschlüssen 2001 (in Prozent der Gesamtbevölkerung)	86
Tabelle 23: Entwicklung der Erwerbstätigen ^{1,2} nach Qualifikationsniveaus – Alte Länder.....	87
Tabelle 24: Projektion der Erwerbstätigen (o. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende) nach Qualifikationsniveaus ¹ – alte Länder	88

Tabelle 25: Projektion des Gesamtangebotes an Erwerbspersonen nach Qualifikationen in Tsd.	89
Tabelle 26: Projektion der Erwerbstätigen (o. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende) nach Wirtschaftsbereichen in Tsd. – neue Länder, Variante A.....	90
Tabelle 27: Projektion der Erwerbstätigen (o. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende) nach Qualifikationsniveaus ¹ – neue Länder, Variante A.....	90

1. Einleitung

Der Berliner Senat hat per Senatsbeschluss im November 2002 das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage festgestellt, aus der das Land sich nicht mehr selber befreien könne. Die Folge einer solchen Feststellung ist, dass das Land Ansprüche auf Sanierungshilfe durch den Bund hätte. Jedoch, aus "dem Anspruch auf Sanierungshilfen erwächst die Pflicht auf einen in Eigenverantwortung des Landes zu erbringenden Sanierungsbeitrag" (Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 15/957).

Nicht erst seit diesem Zeitpunkt gibt es eine auch öffentlich geführte Diskussion über Möglichkeiten zur Sanierung des Berliner Haushalts, die zwangsläufig auch den Bildungsbereich umfasst. Es dürfte bei halbwegs realistischer Betrachtung kaum ein Weg an Sparmaßnahmen im Bildungsbereich vorbeiführen. Allerdings muss dabei sichergestellt werden, dass das Berliner Bildungs- und Wissenschaftssystem nicht in seiner Substanz beschädigt wird. Es spielt für die weitere wirtschaftliche Entwicklung Berlins eine zentrale Rolle, nicht nur im Hinblick auf die Qualifizierung nachwachsender Generationen von Arbeitskräften. Mit Blick auf die erforderlichen Maßnahmen und Schritte zur Sanierung des Gesamthaushalts lautet die Kernfrage demnach: In welchen Bereich verfügt Berlin über eine vergleichsweise (so) gute Ausstattung, die es ermöglichen würde, durch Veränderungen zu einem effizienteren Ressourceneinsatz zu gelangen. Zusätzlich könne auch auf einer zweiten Ebene strukturelle Veränderungen zu Effizienzsteigerungen führen, wenn nämlich Bildungsumwege oder Nachschulungsmaßnahmen durch eine stärkere Zielgruppenorientierung im Rahmen des 'normalen' Bildungsweges vermieden werden können.

Wesentliche Eckpfeiler sind demnach Umstrukturierung und Re-Organisation sowie Generierung von Synergieeffekten. Hier scheint das Berliner Bildungssystem durchaus ein gewisses Potential zu haben. D.h. eine wesentliche Zielsetzung der folgenden Überlegungen besteht daher darin, den erreichten Standard zumindest nicht zu verschlechtern, sondern soweit möglich zu erhalten und evtl. zu verbessern und dabei soweit als möglich den Ressourceneinsatz zu verringern.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – Landesverband Berlin hat vor diesem Hintergrund das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) beauftragt, die finanzielle und sonstige Ausstattung des Berliner Bildungssystems mit der anderer Bundesländer, insbesondere den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen zu vergleichen. Sie zeigt damit ihre Bereitschaft, sich an einer konstruktiven Diskussion über die

weitere Entwicklung des Berliner Bildungssystems auch in schwierigen Zeiten zu beteiligen.

Das vorliegende Gutachten untersucht wesentliche Kennziffern für die verschiedenen Bildungsbereiche (Kindergarten/Vorschule, Schulische Bildung, Hochschulen und – eingeschränkt – Weiterbildung sowie kulturelle Angelegenheiten¹) in Anlehnung an die Haushaltssystematik des Statistischen Bundesamtes. Um die 'Güte' des Ausstattungsniveaus der Berliner Bildungseinrichtungen einschätzen zu können, werden diesen Indikatoren die Kennziffern für die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie Bayern und Rheinland-Pfalz gegenübergestellt. Die Hinzuziehung der beiden letztgenannten Bundesländer erfolgt vor allen Dingen vor dem Hintergrund, dass sie im Rahmen der politischen Diskussion häufiger verwendet werden und weniger in der Annahme, dass sie, wie auch die anderen Flächenländer mit Berlin grundsätzlich vergleichbar wären. Hierzu sind die Rahmenbedingungen zu unterschiedlich, worauf wir an gegebener Stelle noch genauer eingehen werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass man nicht bestimmte Rückschlüsse aus der Gegenüberstellung der Kennziffern ziehen könnte.

Darüber hinaus wäre ein Vergleich mit anderen Großstädten, wie etwa Köln oder München wünschenswert gewesen, jedoch sind die entsprechenden Zahlen für diese Städte weder verfügbar noch – aufgrund der unterschiedlichen föderalen Rahmenbedingungen – vergleichbar. Köln und München sind keine Stadtstaaten, sondern Kommunen, woraus erhebliche Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen resultieren, die im Rahmen der vom Statistischen Bundesamt erfassten und ausgewiesenen Daten nicht aufgeschlüsselt werden können. Auf eine Gegenüberstellung bzw. auf einen Vergleich musste daher verzichtet werden.

Um auch die Entwicklungen der Vergangenheit in die Überlegungen einbeziehen zu können, werden für die Analyse Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 1990, 1995, und 1998, soweit verfügbar, bis 2003 herangezogen. Die Daten für 2001 sind in der Regel vorläufige 'Ist-Zahlen', und die aktuellsten, die zur Zeit der Durchführung dieses Gutachtens (April/Mai 2003) verfügbar waren. Die Zahlen für 2002 sind Sollzahlen. Die Haushaltspläne Berlins und anderer Länder konnten für einen Vergleich nicht herangezogen werden, da die Zahlen erst einer umständlichen Aufbereitung bedürft hätten, die im Falle Berlins besonders groß ist und ca. 8.000 Positionen umfasst, die geändert werden müssten, um Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern herzustellen.

¹ Die Datenlage zu den beiden letzt genannten Bereichen ist nicht besonders detailliert, weshalb auf sie nur auf einem aggregierten Niveau eingegangen werden kann.

Die Auswertung orientierte sich an der Haushaltssystematik der öffentlichen Haushalte. Dabei ist zu beachten, dass auf Grund einer Änderung des Funktionenplans der Haushalte die Angaben für die Jahre ab 2000 teilweise nur bedingt mit denen der Vorjahre vergleichbar sind. Zu den grundsätzlichen Problemen einer Analyse der Bildungsausgaben Berlins, die die Vergleichbarkeit stark einschränken, hat sich bereits Dobner (1998) hinsichtlich Berlins geäußert, deshalb wird darauf hier nicht näher eingegangen. Einen allgemeineren Überblick zu den Problemen bei der Berechnung von Ausgaben je Schüler bietet Hetmeier (2000).

2. Die Kernindikatoren

Bei den folgenden Betrachtungen ist zwischen Finanzindikatoren und nicht-monetären Indikatoren zu unterscheiden.

Als Finanzindikatoren werden neben den Ausgaben insgesamt bzw. je Schüler oder Studierenden die Ausgaben je Einwohner und im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes, der prozentuale Anteil einer Ausgabeart am Gesamthaushalt betrachtet.

Da die Finanzindikatoren in der Regel auf anderen, nicht-monetären Größen aufbauen, wie etwa Lehrer-Schüler-Relationen, Unterrichtsstunden und anderen Ausstattungsdaten, werden auch diese im folgenden betrachtet, um die Ursachen und Hintergründe für evtl. auftretende Unterschiede genauer identifizieren zu können. Soweit angezeigt werden darüber hinaus auch weitere Daten herangezogen und aufbereitet, um Unterschiede zwischen dem Finanzbedarf und der sonstigen Ressourcenausstattung zu erklären. So kann etwa die Alters- oder Qualifikationsstruktur des Personals entscheidenden Einfluss auf Finanzindikatoren haben.

Basisgröße: Bildungsausgaben bzw. Grundmittel

Bei den im folgenden dargestellten Bildungsausgaben werden in der Regel die Grundmittel dargestellt. Dies sind die Nettoausgaben nach Abzug der unmittelbaren Verwaltungseinnahmen und Drittmittel der jeweiligen Bildungseinrichtung. Während diese Einnahmen im Schulbereich üblicherweise unbedeutend sind, ist diese Differenzierung z.B. im Hochschul- oder Weiterbildungsbereich sehr wichtig. So hätten die Kliniken normalerweise sehr hohe Ausgaben, würden die Einnahmen aus Krankenbehandlung nicht mit den Nettoausgaben verrechnet.

Soweit daher im folgenden von Ausgaben gesprochen wird, sind dies – soweit nicht explizit etwas anders gesagt ist – die Grundmittel. Im folgenden wird ein kurzer Überblick über die wesentlichen Indikatoren und ihren Aussagegehalt gegeben.

Ausgaben je Schüler bzw. Studierenden

Da die Ausgaben auch von der Anzahl der Schüler abhängig sind, ist es notwendig, die Ausgaben je Schüler bzw. Studierenden gesondert darzustellen, um die unterschiedlichen Schülerzahlen zu berücksichtigen. Allerdings sei hervorgehoben, dass weitere Größen hierauf Einfluss haben, z.B. die Schüler-Lehrer-Relation, die Klassengröße und die Anzahl der erteilten Unterrichtsstunden etc. Wir werden auf diese Hintergrundindikatoren jeweils gesondert eingehen, um die unterschiedlichen Ausgaben je Schüler bzw. Studierenden zu erklären. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Basisgrößen Personal und Sachausstattung in wesentlichen Teilen nicht kurzfristig veränderbar sind. Dies bedeutet, dass stärkere Veränderungen der Schülerzahlen² zu größeren Schwankungen bei den Ausgaben je Schüler bzw. Studierenden führen können. Dies gilt z.B. auch mit Blick auf Studierende (deutlich) außerhalb der Regelstudienzeit. Soweit sie sich aufgrund der geplanten Einführung von Studien- oder Verwaltungsgebühren exmatrikulieren, erhöhen sie die Ausgaben je Studierenden, ohne dass sich an der tatsächlichen Ressourcenausstattung etwas verändert.

Dies sei kurz anhand von Baden-Württemberg verdeutlicht, wo u.a. die Einführung von Langzeit-Studiengebühren zu einer Verringerung der Studierendenzahlen zwischen 1997 und 1998 um rund 16.000 Personen (12 %) allein an den Universitäten führte und sich allein dadurch die Ausgaben je Studierenden um etwa 10 % erhöhten. Insgesamt verzeichneten die baden-württembergischen Universitäten in der 2. Hälfte der 1990er Jahre einen deutlichen Rückgang an Studierendenzahlen. Zwischen dem Wintersemester 1994/95 und 1998/99 sank die Studierendenzahl von 151.000 auf 113.000, d.h. um 25 %. Dass allein diese Entwicklung zu einem Anstieg der Ausgaben je Studierenden führt, ist evident. Insgesamt stiegen sie zwischen 1995 und 1999 in Baden-Württemberg von € 8.760 auf € 11.760, d.h. um 34 %, was auch auf Erhöhungen bei den Hochschulausgaben um rund 5 % zurückzuführen ist.

Dies bedeutet, dass hinsichtlich der Entwicklung des Indikators Ausgaben je Schüler bzw. Studierenden nicht nur Ausgabenveränderungen, sondern auch Veränderungen der Schüler- bzw. Studierendenzahlen bedeutsam sind. Wir werden hierauf an gegebener Stelle eingehen.

² Wir verwenden den Begriff Schülerzahlen hier stellvertretend für andere Gruppen wie Studierende und Kindergarten-Kinder etc.

Neben diesen 'Mikro'-Indikatoren werden regelmäßig verschiedene Indikatoren auf einer makro-ökonomischen Basis analysiert. Der vermutlich bekannteste Indikator hier sind die Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Öffentliche Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst die wirtschaftliche Leistungserstellung bzw. -fähigkeit eines Bundeslandes bzw. Staates. Abbildung 1 zeigt die Veränderung des BIP in den hier interessierenden Bundesländern zwischen 1991 und 2001 in nominalen Größen, d.h. in Preisen des jeweiligen Jahres. Dies bedeutet, dass eine Erhöhung des Preisniveaus (Inflation) bereits zu einem (scheinbaren) Wachstum des BIP führt.

Von den in Abbildung 1 dargestellten Ländern hat Berlin mit einem Wirtschaftswachstum von insgesamt 24 % in den 10 Jahren die geringste Wachstumsrate der fünf betrachteten Länder. Überhaupt hat nur das Saarland eine noch schwächere Wachstumsrate. Die Veränderungsrate von Bremen ist mit 26 % geringfügig höher, während sie in Bayern 42 % beträgt. Im Bundesgebiet insgesamt beträgt die Wachstumsrate 38 %.

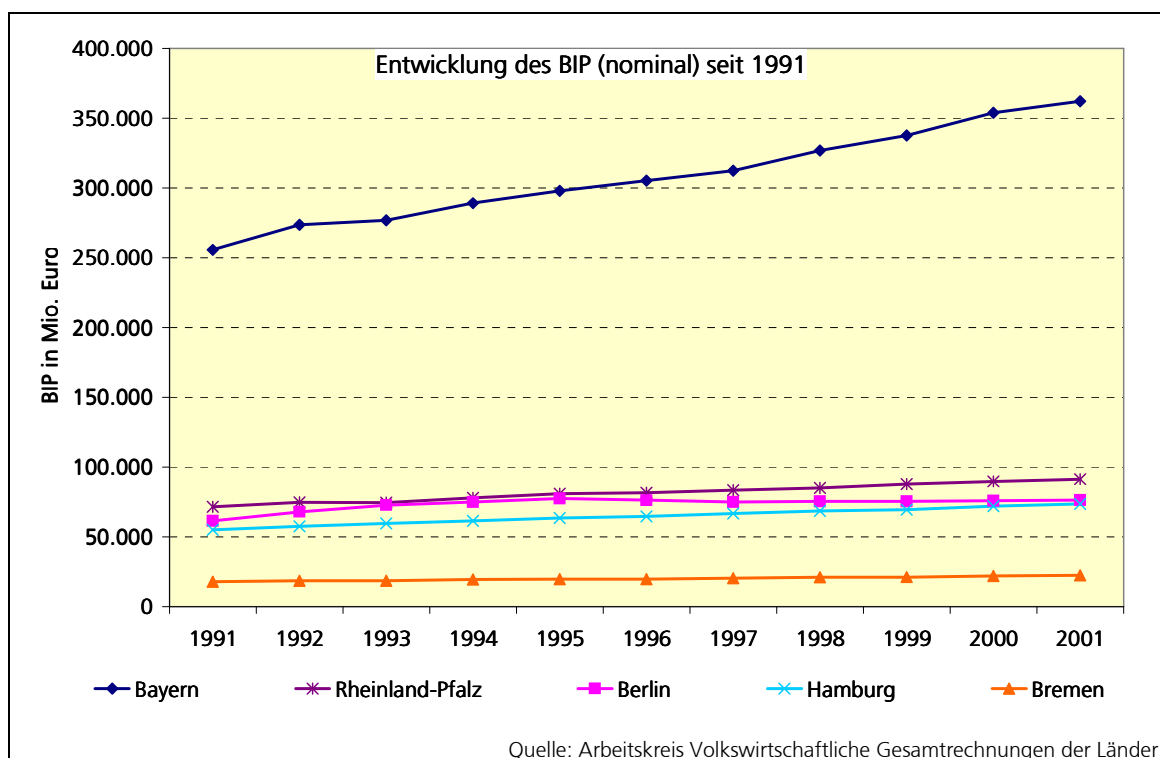


Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (nominal) von 1991 bis 2001

Betrachtet man die jährliche Veränderungsrate etwas genauer (siehe Tabelle 1), dann zeigt sich, dass das nominale Wachstum in Berlin seit 1996 allenfalls marginal und teilweise sogar negativ ist. D.h. es wurden in mehreren Jahren weniger Güter produziert und

Dienstleistungen erbracht als noch im Vorjahr. Rechnet man hier die Inflationsrate rechnen, dann ist das tatsächliche Wachstum seit 1996 negativ, d.h. die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Berlins ist mittlerweile deutlich geringer als 1995. Dies bedeutet zugleich, dass das Gesamtwachstum von 24 % in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erwirtschaftet worden ist. In den anderen Ländern ist die Wirtschaftsentwicklung deutlich stetiger verlaufen, d.h. sie konnten durchgängig positive nominale Wachstumsraten verzeichnen.

Veränderung des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts in % 1991 bis 2001 in ausgewählten Ländern											
Bundesland	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Bayern	7,0	1,2	4,5	3,0	2,4	2,3	4,7	3,3	4,9	2,3	
Berlin	10,7	7,1	3,1	3,1	-1,5	-1,5	0,5	-0,1	0,7	0,6	
Bremen	4,3	0,2	4,0	1,6	0,1	3,3	3,1	1,0	3,5	2,5	
Hamburg	4,9	3,5	3,2	3,2	2,0	3,1	2,9	1,3	3,7	2,3	
Rheinland-Pfalz	4,5	-0,2	4,6	3,8	0,9	2,1	2,0	3,0	2,4	1,8	
Deutschland	7,4	2,5	4,9	3,8	1,8	2,1	3,1	2,6	2,6	2,0	

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

Tabelle 1: Nominale Veränderungsrate des BIP von 1991 bis 2001 in ausgewählten Ländern

Diese wirtschaftliche Entwicklung hat erhebliche Konsequenzen, wenn man den Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt Berlins betrachtet. Dies bedeutet nämlich, dass selbst bei konstanten Bildungsausgaben der Anteil der Bildungsausgaben am BIP zugenommen hätte.

Noch problematischer ist ein solcher Vergleich, wenn dieser Anteilswert von Berlin mit anderen Ländern verglichen wird, in denen das BIP wächst. Bei konstanten Ausgaben sinkt in diesen Ländern der Anteil der Bildungsausgaben am BIP, während er in Berlin steigt – ohne dass sich im Bildungswesen tatsächlich etwas verändert hätte.

Zu beachten ist also, dass die Messung der Bildungsausgaben am BIP abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung ist. Das heißt, unabhängig von einer Veränderung der Ausgaben können Schwankungen durch stärkere oder schwächere Wirtschaftsentwicklung bzw. -leistung auftreten. Wichtig ist auch, dass alle Steigerungen unter der jeweiligen Inflationsrate tatsächliche Verringerungen des Budgets bzw. der Ausgaben darstellen. In Abbildung 2 wird dies noch deutlicher.

Hier ist die wirtschaftliche Entwicklung dergestalt dargestellt, dass das Jahr 1995 mit dem Wert 100 indexiert wurde. Dadurch zeigt sich einerseits, dass Berlin einen massiven Wachstumsschub zwischen 1990 und 1995 hatte, allerdings teilweise beeinflusst durch die Zusammenfassung von Ost- und West-Berlin, d.h. die Darstellung ist in diesem Punkt verzerrt. In den anderen hier dargestellten Ländern ist die wirtschaftliche Entwicklung zwischen 1990 und 1995 nämlich wesentlich schwächer. Hier lag der Index 1990 zwischen 80 und 85 % des Basisjahres 1995, d.h. 15 bis 20 % niedriger.

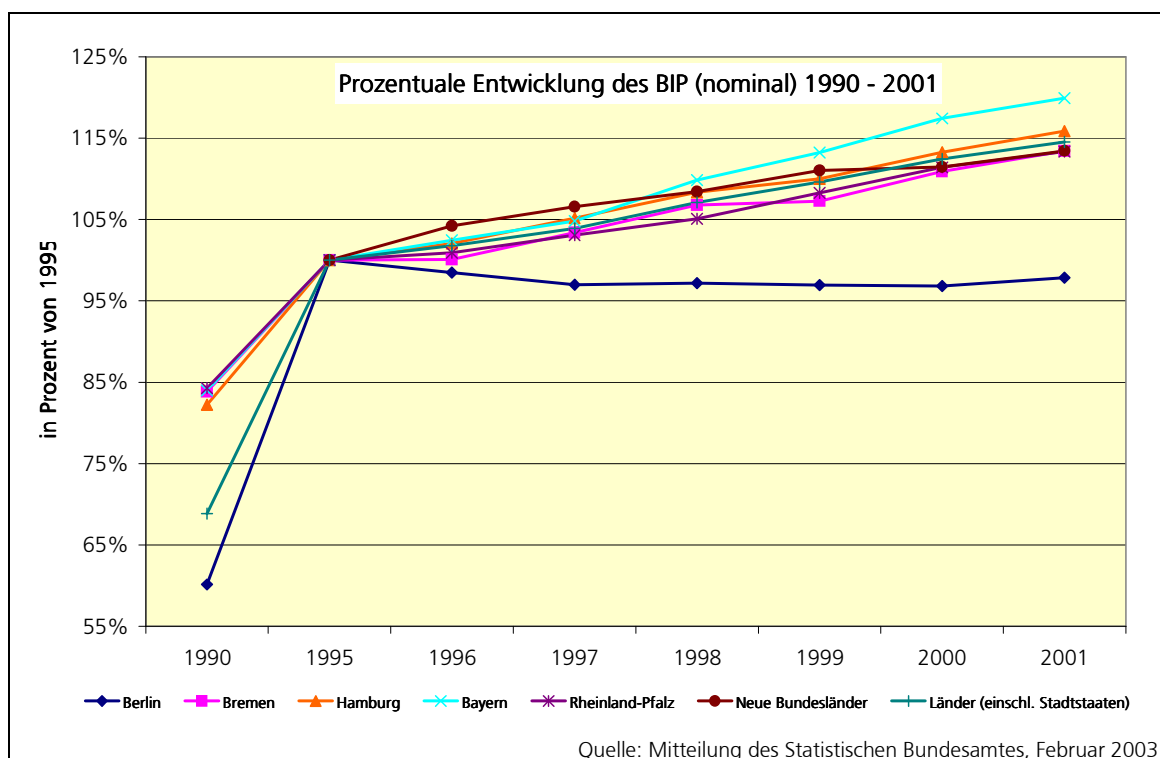


Abbildung 2: Prozentuale Entwicklung des BIP (nominal) im Ländervergleich 1990 - 2001

In dieser Gegenüberstellung erkennt man allerdings auch sehr deutlich die schlechte wirtschaftliche Entwicklung Berlins im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten und dem Bund seit 1995. Das BIP sinkt von 1995 mit € 77,4 Mrd. bis 2000 auf € 74,95 Mrd., und steigt 2001 leicht auf € 75,73 Mrd. Demgegenüber können alle anderen Vergleichsländer einen deutliche Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verzeichnen.

Im Zuge der späteren Ausführungen zum Indikator Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt ist daher zu berücksichtigen, dass Steigerungen nicht auf tatsächlichen Verbesserungen der Situation im Bildungsbereich beruhen müssen. Vielmehr kann dies auch auf Veränderungen der Bezugsgröße BIP zurückzuführen sein.

Anteil der Bildungsausgaben am Gesamthaushalt

Der Haushalt Berlins sank von € 24,34 Mrd. in 1995 auf € 20,05 Mrd. in 2000, und beträgt nach den vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes für 2001 € 20,87 Mrd. Dies entspricht einem Rückgang von € 3,5 Mrd. oder knapp 15 %.

Hier wird der Anteil der Ausgaben für bestimmte Ausgabenbereiche am Gesamthaushalt analysiert. Von 1995 bis 1998 stiegen die prozentualen Ausgaben für das Bildungswesen in allen Stadtstaaten sowie Bayern und Rheinland-Pfalz an.

Die Kennziffer "Anteil der Ausgaben am Gesamthaushalt" wird allgemein als Indikator für die politische Bedeutung eines Aufgabenbereichs im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen angesehen. Andererseits ist dies insoweit nicht unproblematisch – wie letztlich die meisten Indikatoren – als andere, zum Teil politisch nur bedingt beeinflussbare Größen hierauf rückwirken. Steigen beispielsweise die Sozialhilfeausgaben, weil sich die Zahl der Empfänger erhöht, dann folgt hieraus unmittelbar eine Verringerung des Ausgabenanteils für die Bildung, ohne dass sich das Ausstattungsniveau der Bildungseinrichtungen verändert hat. Den umgekehrten Effekt hätten sinkende Ausgaben für die Sozialhilfe. Der Ausgabenanteil für die Bildung würde steigen, ohne dass sich für die Schulen und Hochschulen etwas zum positiven verändert.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die unterschiedlichen Ausgabenanteile hinsichtlich des Schuldenstandes (siehe Abbildung 3), dann zeigt sich, dass Berlin den zweithöchsten Schuldenstand aller Bundesländer aufweist. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Berlin eines der kleineren Bundesländer ist.

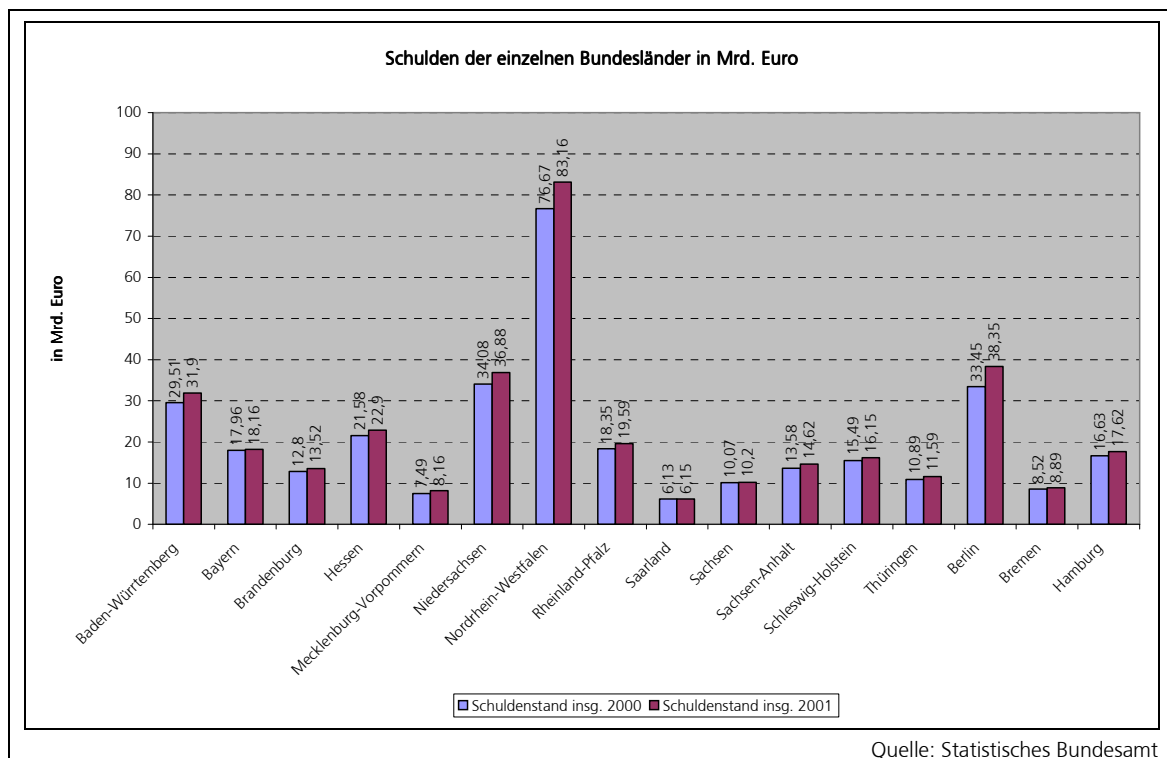


Abbildung 3: Schuldenstand der einzelnen Bundesländer

Betrachtet man den Schuldenstand im Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben, dann beläuft sich der Schuldenstand in Berlin auf 170 %, dies ist erheblich weniger als in Bremen und Hamburg und gleichviel wie in Schleswig-Holstein. Die meisten Flächenländer weisen einen (deutlich) geringeren Anteilswert auf.

Ein solch hoher relativer Schuldenstand bedeutet gleichermaßen, dass auch der Schuldendienst, der auch die Zinszahlungen umfasst, entsprechend variiert. In der Konsequenz folgt hieraus, dass die Stadtstaaten einen wesentlich höheren Anteil des Haushalts als die Flächenländer hierfür verwenden müssen und somit nur sehr bedingt mit diesen zu vergleichen sind. Im Vergleich sollten Hamburg und Berlin ungefähr vergleichbare Schuldendienstanteile im Verhältnis zum öffentlichen Haushalt haben, so dass eine Vergleichbarkeit auf dieser Basis gegeben sein sollte. Demgegenüber hat Bayern einen erheblich geringeren Schuldenstand und Schuldendienstanteil, was auf einem wesentlich schwächeren Niveau auch für Rheinland-Pfalz gilt. D.h. die beiden Flächenländer sind nur sehr eingeschränkt mit Berlin und den anderen beiden Stadtstaaten vergleichbar.

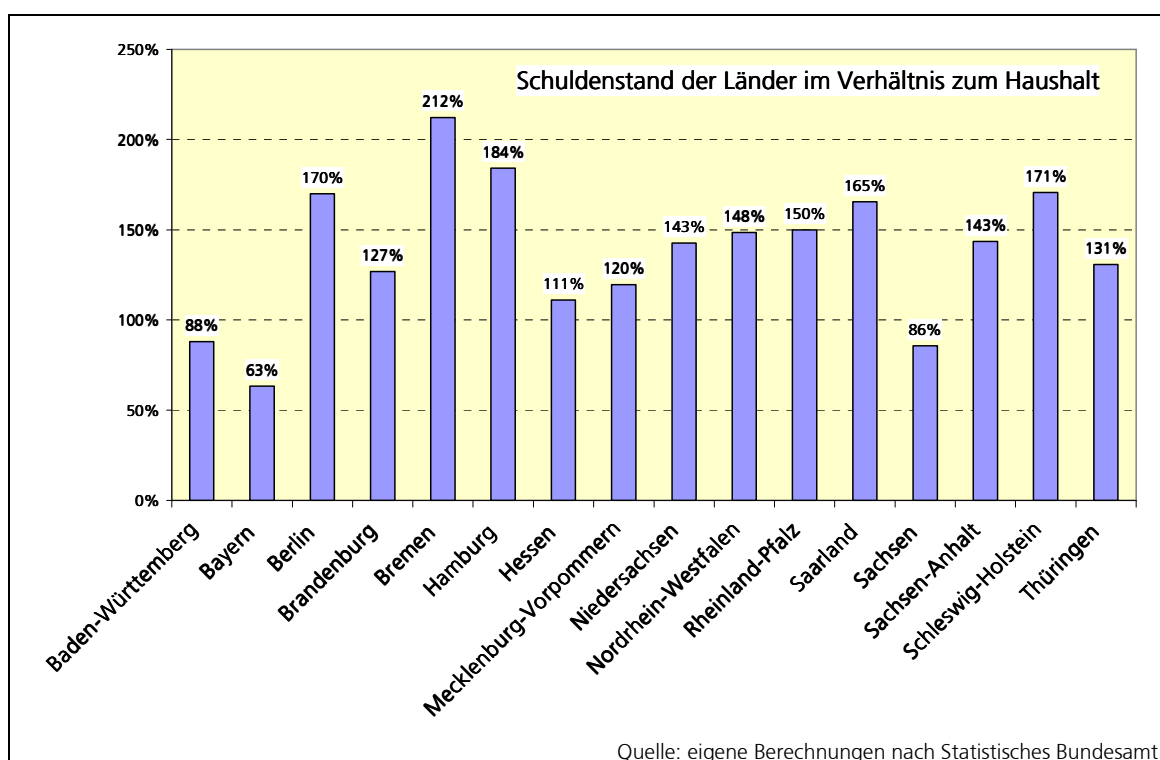


Abbildung 4: Schuldenstand der Bundesländer im Verhältnis zum Haushalt 2001

Ein letzter Aspekt, der hier betrachtet werden soll, ist, das Verhältnis zwischen den Schulden je Einwohner im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, d.h. es werden die Schulden in Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes pro Einwohner gesetzt. Deutlich wird hierbei, dass die relativ geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Berlins zu einer wesentlich höheren Pro-Kopf-Verschuldung führt als in den anderen Ländern. So ist insbesondere der Vergleichswert von Hamburg aufgrund der deutlich besseren Wirtschaftssituation erheblich niedriger.

Dies bedeutet, selbst eine relativ hohe Verschuldungsrate im Verhältnis zum öffentlichen Haushalt nicht unbedingt mit einer hohen Wert im Hinblick auf das BIP pro-Kopf einhergehen muss.

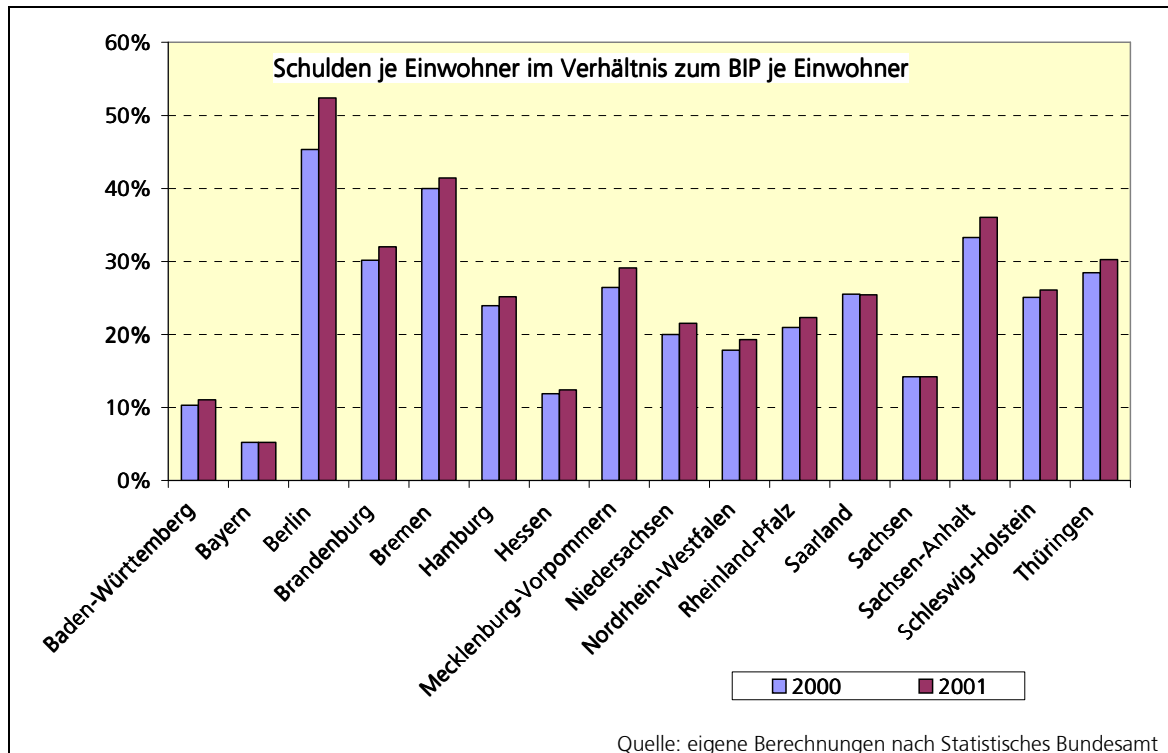


Abbildung 5: Schulden je Einwohner im Verhältnis zum BIP je Einwohner

Als letzter Einflussfaktor im Zusammenhang mit den Anteilswerten am öffentlichen Haushalt soll hier noch der Anteil der Sozialhilfeempfänger und damit der ungefähre Anteil der damit korrespondierenden Ausgaben betrachtet werden. Berlin hatte 2002 einen Anteil von 7,7 % an Sozialhilfeempfängern an der Bevölkerung (siehe Abbildung 6).³ Einen höheren Anteil hatte nur Bremen mit 9,2 %, während Hamburg mit 6,8 % etwas niedriger liegt. Deutlich geringer ist dagegen der entsprechende Anteil in Bayern und Rheinland-Pfalz mit 1,7 bzw. 2,5 %. Dies sollte mit einem entsprechenden Ausgabenanteil der Sozialhilfe am Gesamthaushalt einhergehen (siehe Abbildung 6)

Tatsächlich liegt der Ausgabenanteil von Berlin im Jahre 2001 mit 8,3 % deutlich unter dem von Bremen und Hamburg mit 10,3 bzw. 10,0 %. Stellt man diese Anteilswerte nunmehr in Beziehung zu den Bildungsausgaben, dann folgt hieraus unmittelbar, dass Hamburg und Bremen einen tendenziell etwas geringeren Ausgabenanteil für die Bildung

³ Es sei darauf hingewiesen, dass der exakte Anteil an Sozialhilfeempfängern in Abhängigkeit vom Stichtag variieren kann. Hier wurden die Empfänger am 31.10.2002 mit der Bevölkerungszahl am 31.12.2001 in Bezug gesetzt.

haben dürften. Wir werden hierauf weiter unten noch genauer eingehen. Bayern und Rheinland-Pfalz haben mit 5,5 und 6,4 % erheblich niedrigere Ausgabenanteile für die Sozialhilfe.

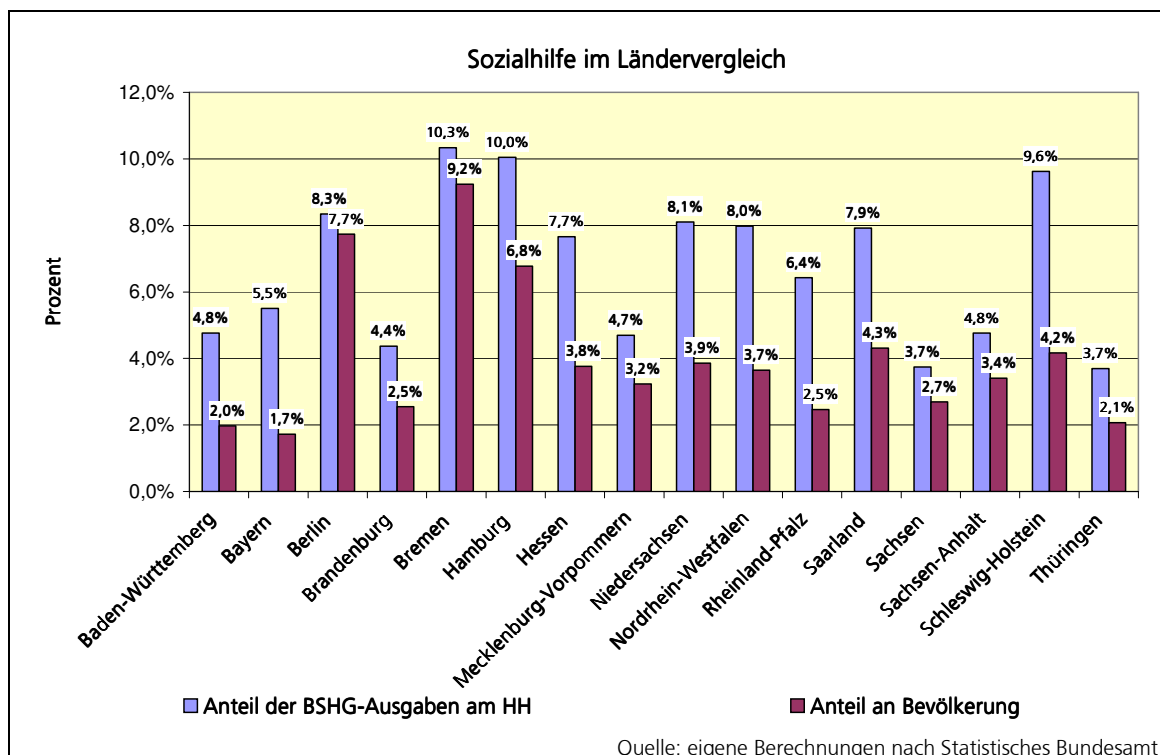


Abbildung 6: Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung 2002 und Anteil der Sozialhilfeausgaben am Gesamthaushalt 2001 im Ländervergleich

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass Berlin höchstwahrscheinlich sowohl einen geringeren Anteil des Haushalts für Schuldendienstleistungen als auch für Sozialhilfe aufwendet als die beiden anderen Stadtstaaten.⁴ Hinsichtlich des Anteils der Bildungsausgaben am Gesamthaushalt bedeutet dies aber zugleich, dass der Anteilswert von Berlin etwas überzeichnet und somit etwas verzerrt wird. Politisch heißt dies auch, dass auch aus leicht höheren Ausgabenanteilen für Bildung explizit nicht gefolgert werden kann, dass die Bildungsausgaben entsprechend gekürzt werden könnten.

Grundmittel für Bildung je Einwohner

Hier werden die Grundmittel, d.h. die Nettoausgaben nach Berücksichtigung von unmittelbaren Einnahmen in einem Aufgabenbereich, dargestellt und mit der Einwohnerzahl

⁴ Da unseres Wissens für die Schuldendienstzahlungen keine öffentlich verfügbaren Zahlen vorliegen, können unsere Ausführungen diesbezüglich lediglich als begründete Vermutung angesehen werden, nicht aber als Tatsachenaussage.

des Bundeslandes in Beziehung gesetzt. Dieser Indikator zeigt somit, wie viel pro Einwohner eines Landes ausgegeben wird.

Die Einwohnerzahl Berlins sank zwischen 1995 und 2000 von 3,470 Mio. um knapp 87.000 auf 3,383 Mio. und stieg danach leicht auf 3,389 Mio. im Jahre 2002 an. Für diesen Zeitraum würde somit gelten, dass selbst bei konstanten Bildungsausgaben die Ausgaben je Einwohner gestiegen waren. 1990 lag die Einwohnerzahl West-Berlins noch bei 2,146 Mio.

Während die Einwohnerzahl auch in Bremen gesunken ist, von 679.000 (1990) bzw. 680.000 (1995) auf 661.000 (2002), ist sie in Hamburg 1,640 Mio. auf 1,726 Mio. (2002), d.h. 5 % angestiegen. Noch etwas stärker ist das Bevölkerungswachstum in den beiden Flächenländern (siehe Tabelle 2).

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Berlin	2.146.298	3.470.245	3.467.322	3.446.588	3.417.247	3.391.943	3.383.334	3.384.204	3.389.450
Bremen	678.797	679.849	678.731	676.164	670.675	666.111	661.590	660.569	660.722
Hamburg	1.640.074	1.706.804	1.708.528	1.706.762	1.700.808	1.701.785	1.708.368	1.719.239	1.725.996
Bayern	11.336.974	11.951.605	12.014.674	12.056.653	12.066.631	12.117.001	12.183.377	12.278.113	12.355.718
Rheinland-Pfalz	3.731.534	3.961.570	3.983.282	4.009.753	4.018.228	4.028.230	4.028.474	4.040.941	4.049.821

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 2: Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Vergleichsländern 1990 - 2002

Diese teilweise gegenläufige Entwicklung, ohne Berücksichtigung der vereinigungsbedingten Veränderungen in Berlin, führt dazu, dass konstante Bildungsausgaben in Berlin und Bremen mit steigenden und in den anderen Ländern mit sinkenden Pro-Kopf-Ausgaben verbunden wären. Konsequenterweise ist daher die Bevölkerungsentwicklung bei der Betrachtung von Veränderungen dieser Kennziffer im Zeitablauf zu berücksichtigen.

Es ist ferner zu berücksichtigen, dass ein Vergleich der Bildungsausgaben je Einwohner über Ländergrenzen hinweg voraussetzt, dass weitgehend vergleichbare demografische Verhältnisse unterstellt werden können. Dies ist im vorliegenden Fall nur begrenzt der Fall (siehe Abbildung 7).

Berlin hat einen wesentlich geringeren Anteil an kleineren Kinder als die anderen Länder und insbesondere als die beiden Flächenländer Bayern und Rheinland-Pfalz. Bei den Jugendlichen zwischen 10 und 19 Jahren ändert sich dies etwas. Hier liegt der Anteil Berlins zwischen den Stadtstaaten Hamburg und Bremen, die einen geringeren Anteil haben, und den beiden Flächenländern mit einem größeren. Bei den jungen Erwachsenen, die auch die Studierenden umfassen, kehrt sich das Verhältnis komplett um. Berlin hat nunmehr einen größeren Anteil als alle Vergleichsländer. Dies lässt prinzipiell erwarten, dass Berlin tendenziell im Vorschulbereich unterdurchschnittliche, im Schulbereich durchschnittliche und im Hochschulbereich überdurchschnittliche Ausgabenanteile hat.

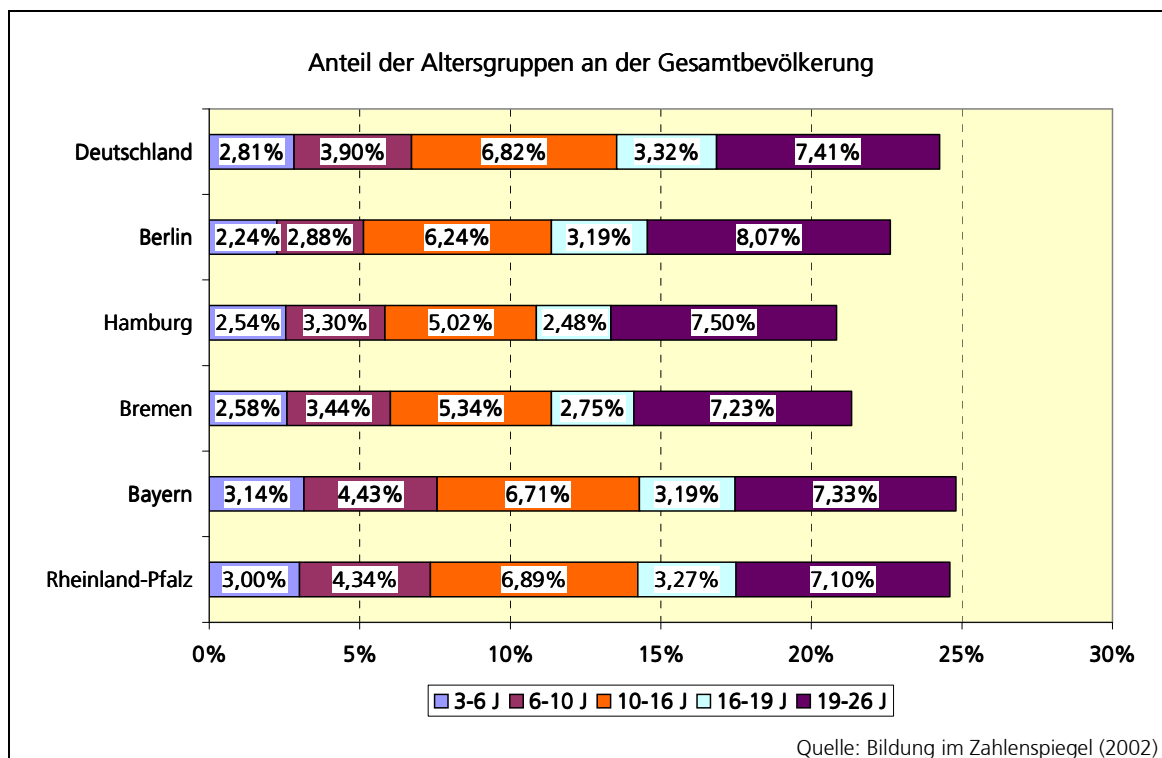


Abbildung 7: Altersstruktur Berlins bei der Altersgruppe 0 bis 26 Jahre im Vergleich

Mit Blick auf die Hochschulen ist zudem zu berücksichtigen, dass Berlin eine große Zahl von Studierenden aus anderen Bundesländern anzieht, worauf noch zurückzukommen sein wird.

Betreuungsrelationen

Der wesentliche Ausgabenposten im Bildungsbereich sind die Personalausgaben. Es werden daher auch die Kinder-Erzieher-, Schüler-Lehrkräfte- bzw. Studierende-Lehrkräfte-Relationen betrachtet, da sie prinzipiell etwas über die Art und Weise und möglicherweise auch etwas über die Effizienz des Mitteleinsatzes aussagen. Dies berücksichtigt allerdings nicht die mit unterschiedlichen Ressourceninputs möglicherweise einhergehenden Qualitätsunterschiede von Bildung, Bildungserfolg und auch nicht die Effekte unterschiedlicher Arten der Bildungsvermittlung.

Ein solcher Vergleich von Betreuungsrelationen geht immer von der (impliziten) Annahme aus, dass die Zuordnung von Lehrkräften zu den einzelnen Typen von Bildungseinrichtungen, d.h. heißt z.B. Gymnasium und Realschule oder Hauptschule, entweder exakt erfolgt oder sich die Abweichungen in allen Bundesländern weitgehend aufheben. Nur unter dieser Voraussetzung können Zahlen und Betreuungsrelationen zwischen Bundesländern verglichen werden. Da Abweichungen bei den Zuordnungen zwischen Bildungssegmenten nicht ausgeschlossen werden können, sind die Betreuungsrelationen nicht als

hundertprozentig genaue Zahlen anzusehen. Allerdings ist davon auszugehen, dass sie in den Größenordnungen richtig sind, d.h. dass ein Wert von z.B. 15,4 vielleicht auf einen tatsächlichen Wert zwischen 15,2 und 15,6 hindeutet.

Zumindest hinsichtlich der Hochschulen gilt ferner, dass die statistisch ermittelte Stellenzahl sowohl die besetzten als auch die unbesetzten Stellen umfasst. D.h. Abweichungen zwischen Bundesländern können auch daraus resultieren, dass vorhandene Stellen in unterschiedlichem Ausmaß besetzt bzw. unbesetzt sind. Im Rahmen der diesbezüglichen Ausführungen gilt daher auch das im letzten Absatz gesagte. Es ist also nicht von exakten Werten, sondern von Werten in der jeweiligen Größenordnung auszugehen.

Da sich bei genauerer Betrachtung in den folgenden Abschnitten zeigen wird, dass diese Relationen nicht immer mit den Ausgaben je Schüler bzw. Studierenden korrespondieren, werden darüber hinaus auch Alters- und Qualifikationsstrukturen betrachtet, um Erklärungsansätze für entsprechende Differenzen zu identifizieren.

3. Übersicht über die Ausgabenentwicklung im Bildungsbereich insgesamt

Bevor wir mit der Betrachtung der Ausgabenentwicklung für den Bildungsbereich beginnen, erscheint es kurz angebracht, auf die wesentlichen statistischen Zuordnungen und Begrifflichkeiten einzugehen. Statistisch werden die verschiedenen Bildungsbereiche bzw. auch Ausgabenzwecke in unterschiedlichen Funktionen erfasst. Die hiermit verbundene Zuordnungskonzeption wurde neu gestaltet, worauf wir an dieser Stelle nicht weiter eingehen werden.

Allerdings ist es erforderlich, die im folgenden verwendeten Begriffskonzepte darzulegen, damit sie der Leser auch nachvollziehen und ggf. gegenüber anderen abgrenzen kann. Wenn wir von Bildung sprechen, dann umfasst dies die neuen Zuordnungen (fachlich VÖ-Nummer):

- ◆ 11 0 0 – allgemeinbildende und berufliche Schulen
- ◆ 13 0 0 – Hochschule
- ◆ 14 0 0 – Förderung (incl. Ausbildungsförderung, Beförderten, Wohnraum etc.)
- ◆ 15 0 0 – Sonstiges Bildungswesen (incl. u.a. Weiterbildung und Lehrerfortbildung).

Nicht erfasst wird dadurch normalerweise der Bereich Jugendarbeit, Tageseinrichtungen für Kinder (VÖ-Nummer 19 0 0).⁵ Diese (beiden) Bildungsbereiche werden begrifflich dann miterfasst, wenn hier der Begriff 'Bildung i.w.S.' verwendet wird.

Darüber hinaus gibt es noch den Terminus 'Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kulturelle Angelegenheiten' (BWK), der den gesamten Funktionsbereich 1, d.h. auch Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen (VÖ-Nr 16 0 0) und kulturelle und kirchliche Angelegenheiten (VÖ-Nr. 18 0 0) umschließt.

Wir konzentrieren uns im folgenden auf die beiden Konzepte Bildung i.e.S. und Bildung i.w.S., d.h. bei letzterem beziehen wir den Bereich Jugendarbeit und Kindertageseinrichtungen mit ein, vernachlässigen dabei jedoch die anderen Bereiche. Dies hat seine Begründung in der Schwerpunktsetzung des Gutachtens auf bildungspolitische Kennziffern.

3.1 Veränderungen der Ausgaben insgesamt

Betrachtet man zunächst die Ausgaben für Bildung im engeren Sinne (also Schulen, Hochschulen, Förderung und Weiterbildung), dann sieht man zu Beginn der 1990er Jahre in Berlin einen deutlichen Anstieg (siehe Abbildung 8), der zu einem Großteil durch die Wiedervereinigung und die Einbeziehung Ost-Berlins bedingt ist. Dies zeigt sich auch daran, dass der Anstieg in den Vergleichsländern, von denen Bremen den geringsten prozentualen Anstieg verzeichnet, deutlich schwächer ist. Schließlich sind bei ihnen die vereinigungsbedingten Anstiege von allenfalls marginaler Bedeutung, was wiederum nicht gilt, wenn wir alle Bundesländer, d.h. alte und neue zusammen betrachten.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kehrt sich die Entwicklung insofern um, als Berlin nunmehr deutlich sinkende Ausgaben verzeichnet und die neuen Länder nahezu stagnieren. Im Jahre 2002 liegt das Ausgabenniveau in Berlin nach den Soll-Zahlen um 11 % unter dem Wert von 1995. Dieses Niveau verändert sich seit einigen Jahren kaum.

In allen Vergleichsländern liegen die Ausgaben dagegen über dem Niveau von 1995, wobei Hamburg im Jahre 2001 sein Ausgabenniveau deutlich gegenüber dem Vorjahr verringert hat, um anschließend nach den Planzahlen wieder anzusteigen. Insgesamt beträgt der Ausgabenanstieg gut 6 %. Bayern verzeichnet insgesamt gesehen einen relativ starken Ausgabenanstieg seit 1995, der allerdings insbesondere auf das Jahr 2002 zurück-

⁵ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beträgt der Anteil der Ausgaben für Jugendarbeit in Berlin weniger als 1 % der Ausgaben für Kindertageseinrichtung und Jugendarbeit insgesamt, in Hamburg waren es deutlich unter 10 %. Es scheint daher vertretbar, dies hier zu vernachlässigen.

zuführen ist, nachdem die Ausgaben zwischen 1995 und 2001 insgesamt um 11 % gestiegen waren.

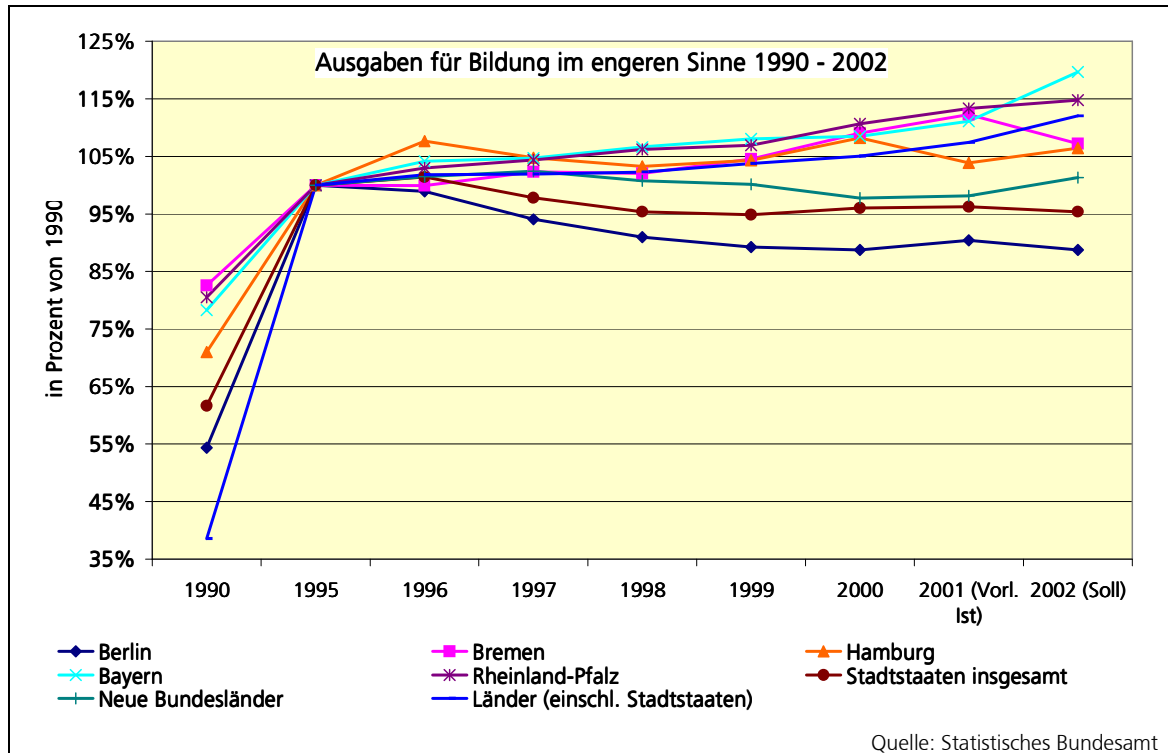


Abbildung 8: Entwicklung der Bildungsausgaben im engeren Sinne 1990 – 2002

Betrachtet man die Ausgabenentwicklung in der Bundesrepublik insgesamt, dann sind diese recht kontinuierlich angestiegen und erreichten einen Anstieg gegenüber 1995 von insgesamt 11 %.

Bei der Summe der Bildungsausgaben im weiteren Sinne, also einschließlich der Ausgaben für Kitas und Jugendarbeit (siehe Abbildung 9), sind die Ausgaben in Berlin noch etwas stärker gegenüber 1995 abgesunken und die Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren sind etwas stärker. Dies bedeutet, dass die Ausgabenveränderungen im Bereich Kita und Jugendarbeit größer sind als in den anderen Bereichen. Insgesamt liegen sie auf Basis der Sollzahl für 2002 für den Gesamtbereich etwas über dem Wert von 2000, was für diese beiden Jahre auf einen stärkeren Zuwachs für Kitas und Jugendarbeit hindeutet.

Abbildung 9 zeigt zugleich, dass das Ausgabeniveau für Bildung i.w.S. in den neuen Bundesländern insgesamt gegenüber 1995 abgesunken ist, allerdings etwas höher ist als noch 2000 und 2001. Dies lässt darauf schließen, dass die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit deutlich überproportional verringert worden sind. Das vergleichsweise sehr gute Ausstattungsniveau zu Zeiten der DDR wird sukzessive abgebaut und an westdeutsche Verhältnisse angepasst.

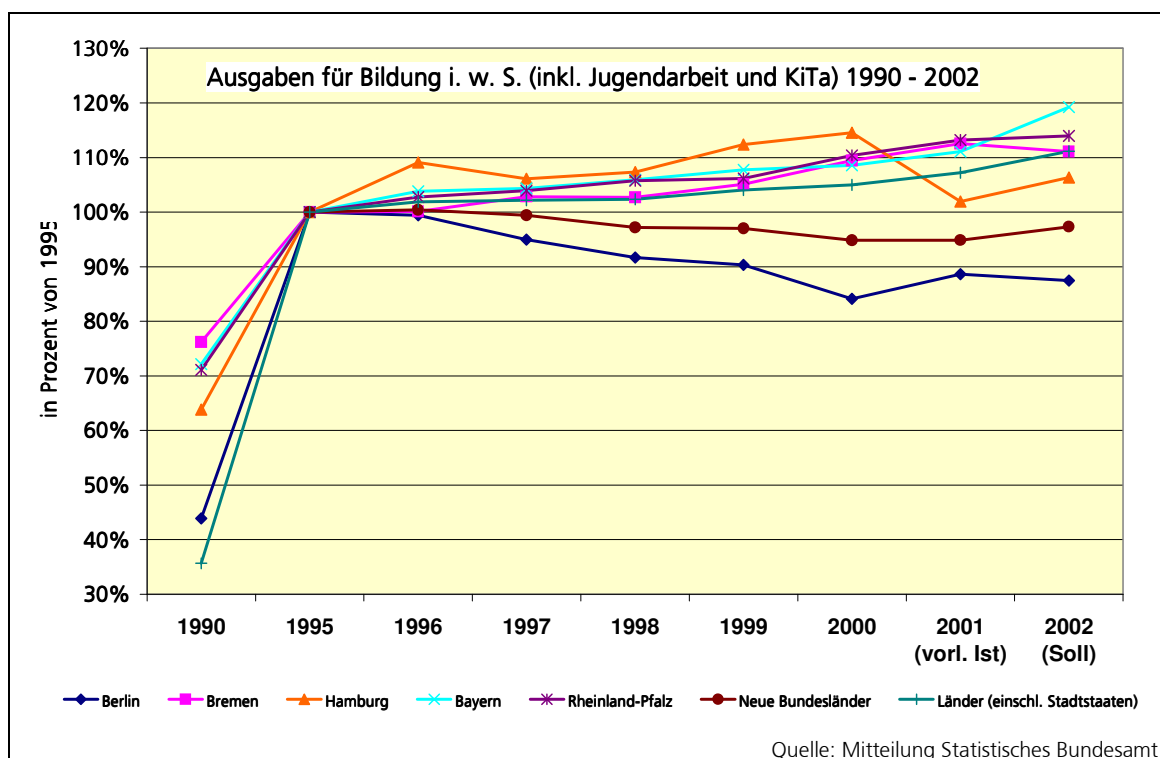


Abbildung 9: Prozentuale Entwicklung der Ausgaben für das Bildungswesen im engeren Sinne und Jugendarbeit 1990 - 2002

Bezüglich Hamburg zeigt sich für die Bildungsausgaben i.w.S. ein stärkerer Anstieg zwischen 1995 und 2000 und danach ein wesentlich stärkerer Abfall und Wiederanstieg. Dies bedeutet, dass auch in Hamburg die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit recht starken Schwankungen unterworfen sind.

In Bremen liegen die Ausgaben gut 11 % über dem Ausgangswert 1995, mit leicht sinkender Tendenz, während die Ausgabenentwicklung in Bayern und Rheinland-Pfalz tendenziell weiter steigend ist.

Im den folgenden Kapiteln werden die Ausgaben für den Bildungsbereich insgesamt mit verschiedenen Bezugsgrößen in Beziehung gesetzt, um einige Kernindikatoren zu bilden.

3.2 Anteil der Bildungsausgaben am BIP

Betrachtet man den Anteil der Bildungsausgaben am BIP, dann werden die im vorigen Abschnitt dargestellten Entwicklungen in ein differenzierteres Licht gerückt, wobei die einzelnen Kennziffern insgesamt ein sehr unterschiedliches Bild zeigen.

So hat Berlin nunmehr einen vergleichsweise sehr hohen Anteilswert am BIP, der bezogen auf das Bildungswesen i.e.S. mit 5,0 bis 4,5 % (Tendenz abnehmend) deutlich über

den Vergleichsländern liegt, die allenfalls 3,5 % des BIP verausgaben. Dies wird insbesondere für Hamburg deutlich, das gerade einmal 2,5 % des BIP aufwendet, während es in Bremen 3,0 % sind.

Würde man allerdings zusätzlich die neuen Bundesländer mit in die Betrachtung einbeziehen, die mit 5,5 bis 5,0 % deutlich mehr für Bildung ausgeben als die westlichen Länder, dann relativiert sich das Bild für Berlin deutlich. Die vergleichsweise hohen Anteile sind dann nämlich zu einem ganz erheblichen Teil auf die schwache wirtschaftliche Situation zurückzuführen.

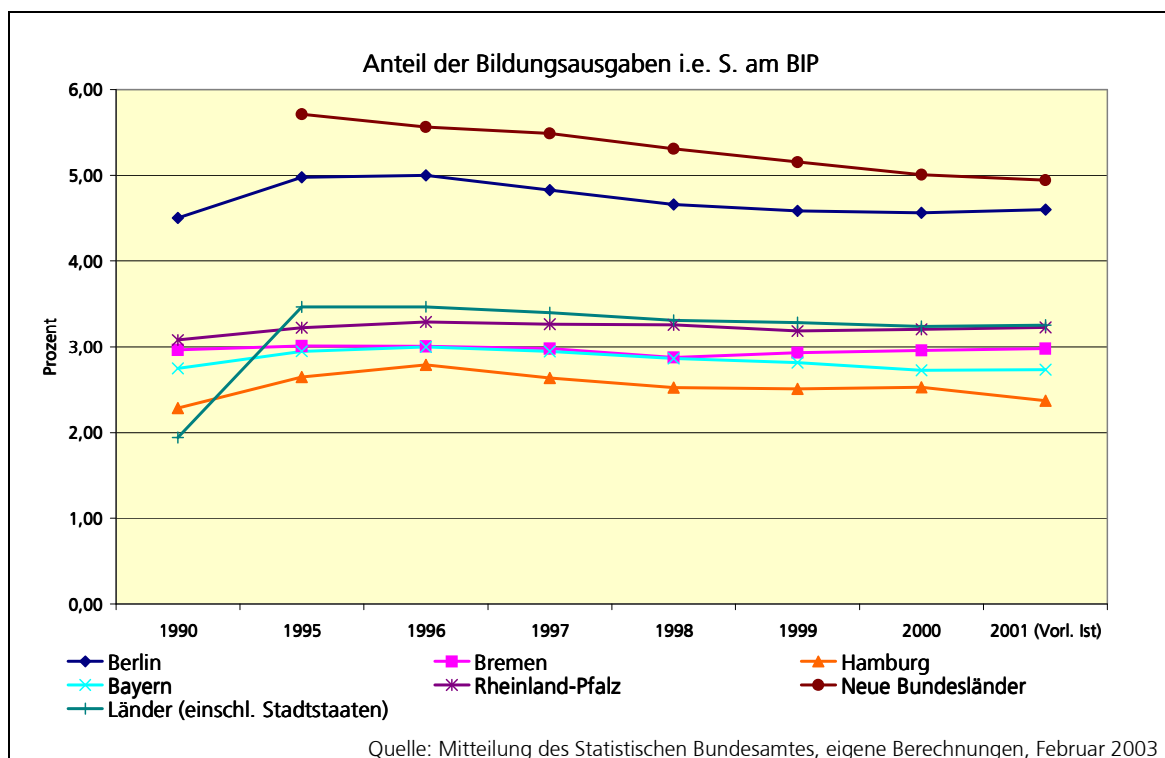


Abbildung 10: Anteil der Bildungsausgaben i.e.S. am Bruttoinlandsprodukt 1995 – 2002

Dies bedeutet, dass wirtschaftlich schwächere Länder einen vergleichsweise höheren Anteil des BIP für Bildung aufwenden müssen, um ein vergleichbares Niveau wie wirtschaftlich stärkere Länder zu erreichen.

Der Gesamteindruck, dass Berlin einen deutlich höheren Anteil des BIP für Bildung ausgibt, verstärkt sich noch, wenn das Bildungswesen i.w.S. betrachtet wird. Hier erreicht Berlin nun sogar einen Anteilswert von rund 6,0 %, während die Vergleichsländer weniger als 4,0 % ihres BIP aufwenden. Hamburg wendete lange Zeit etwas mehr als 3,0 % des Budgets für Bildung i.w.S. auf, erreicht allerdings 2001 nicht einmal 2,4 % auf. Im Bundesdurchschnitt sind es rund 3,3 %.

Wenn darüber hinaus die neuen Bundesländer einbezogen werden, dann verändert sich die Situation etwas. Dort werden nämlich im Schnitt ebenfalls rund 6,0 % des BIP für Bildung, einschl. Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit, ausgegeben. Wiederum dürfte die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von erheblicher Bedeutung für den Anteil der Bildungsausgaben am BIP sein.

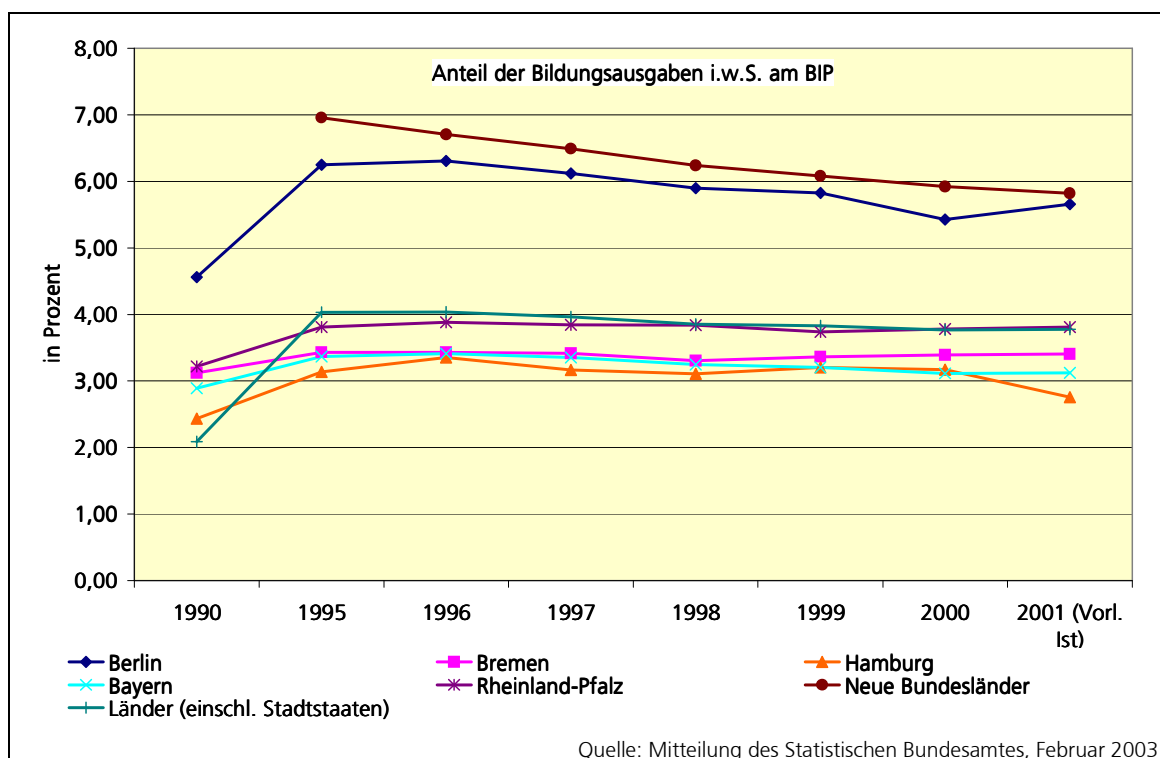


Abbildung 11: Anteil der Bildungsausgaben i.w.S. am Bruttoinlandsprodukt 1990 - 2002

Betrachtet man daher den Wert Berlins im Verhältnis zu den stark unterschiedlichen Werten in den neuen und alten Ländern, zu denen auch Hamburg gehört, dann wird deutlich, dass Berlin nicht uneingeschränkt mit Hamburg verglichen werden kann, sondern sehr differenziert im Hinblick auf die Vergleichsgröße betrachtet werden muss. Bezogen auf Hamburg ist dabei auch die deutlich stärkere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit relativierend zu berücksichtigen, wie Tabelle 3 deutlich zeigt.

So ist das BIP von Hamburg fast so groß wie das von Berlin, was auf den einzelnen Einwohner umgerechnet ein fast doppelt so hohes BIP je Einwohner bedeutet. Auch Bremen hat pro Einwohner ein um 50 % höheres BIP, während der Wert von Bayern nur ein Viertel höher ist und Rheinland-Pfalz nur marginal oberhalb von Berlin liegt.

	BIP insg. (in Mio. Euro)	BIP je Einw. (in Euro)
Berlin	75.728	22.377
Bremen	22.389	33.894
Hamburg	73.539	42.774
Bayern	357.327	29.103
Rheinland-Pfalz	91.789	22.715
Stadtstaaten	171.656	29.781
Neue Bundesländer	227.798	16.514
Deutschland insg.	2.063.000	25.056

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 3: Bruttoinlandsprodukt insgesamt und je Einwohner 2001

3.3 Entwicklung der Bildungsausgaben im Verhältnis zum Gesamthaushalt

Bei Betrachtung des Anteils der Gesamtausgaben für das Bildungswesen im engeren Sinne an den öffentlichen Haushalten zeigt sich, dass der Anteilswert von Berlin relativ konstant zwischen 15 und 17 % liegt (siehe Abbildung 12), mit leicht sinkender Tendenz in den vergangenen Jahren. Nachdem es bis Ende der 1990er Jahre damit tendenziell im Mittelfeld lag, haben nunmehr alle Vergleichsländer höhere Ausgabenanteile. Bremen weist nach kontinuierlichen Steigerungen nunmehr 16 bis 17 % aus, während die anderen Länder mittlerweile über 20 % des Budgets für Bildung ausgeben. In Hamburg waren es 2001 sogar 25 %, was allerdings nicht auf tatsächliche Ausgabenerhöhungen zurückzuführen (siehe oben), sondern auf eine deutlich überproportionale Reduzierung der Gesamtausgaben, die 2000 noch € 9,1 Mrd. betragen hatten und nunmehr auf € 7,0 Mrd. absanken. Allerdings stiegen die Ausgaben nach den Planungen im darauf folgenden Jahr wiederum auf € 8,4 Mrd. an.⁶

Wenn man zusätzlich die Ausgaben für Jugendarbeit und Kindertagesstätten einbezieht, d.h. die Bildungsausgaben i.w.S. betrachtet (siehe Abbildung 13), dann steigt der Ausgabenanteil um 3 bis 5 Prozentpunkte an. Den höchsten Ausgabenanteil hat weiterhin Hamburg mit 25 bis 30 %, gefolgt von Bayern und Rheinland-Pfalz, die ziemlich genau im Durchschnitt aller Bundesländer liegen. Berlin hat ein relativ konstantes Niveau von rund 20 %, zuletzt mit abnehmender Tendenz, während Bremen einen Anstieg von 15 % auf 20 % verzeichnet und mittlerweile einen höheren Wert als Berlin hat.

⁶ Es fällt ferner auf, dass die vorläufigen Ist-Ausgaben 2001 mit € 7,0 Mrd. deutlich unter den Soll-Ausgaben von € 8,3 Mrd. gelegen haben, was in dieser Größenordnung ungewöhnlich wäre.

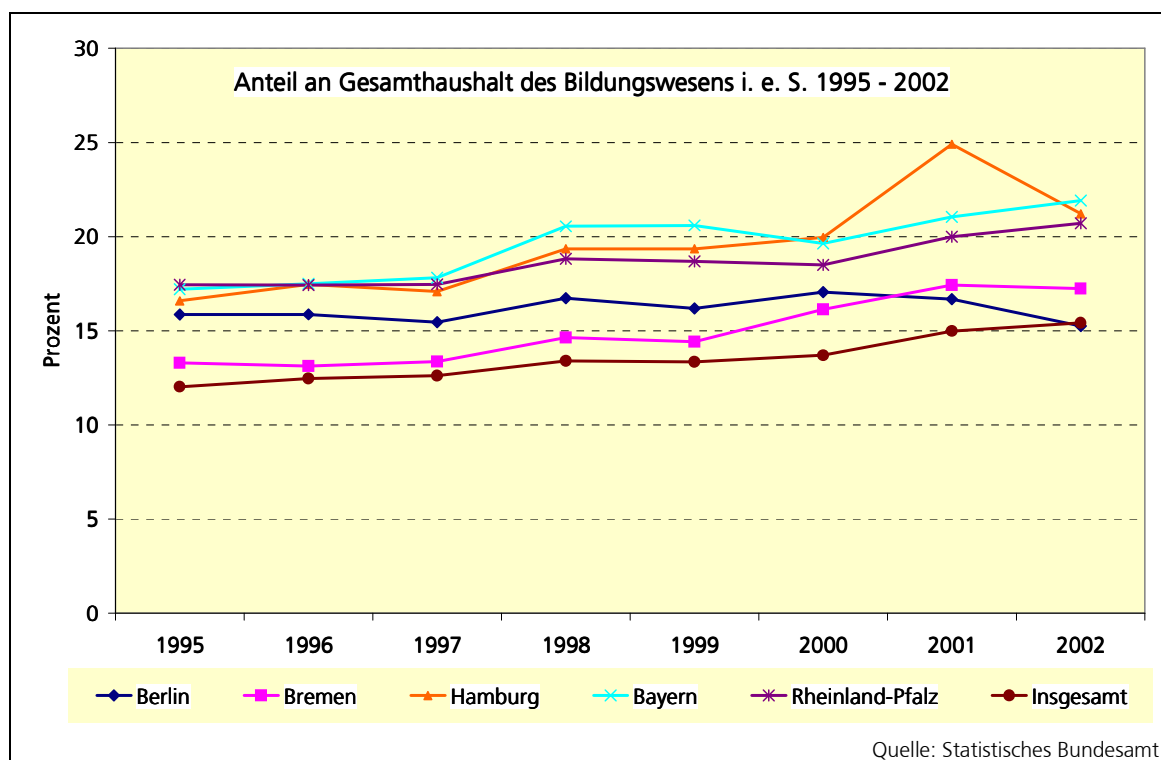


Abbildung 12: Anteil der Bildungsausgaben i.e.S. am Gesamthaushalt 1995 – 2002

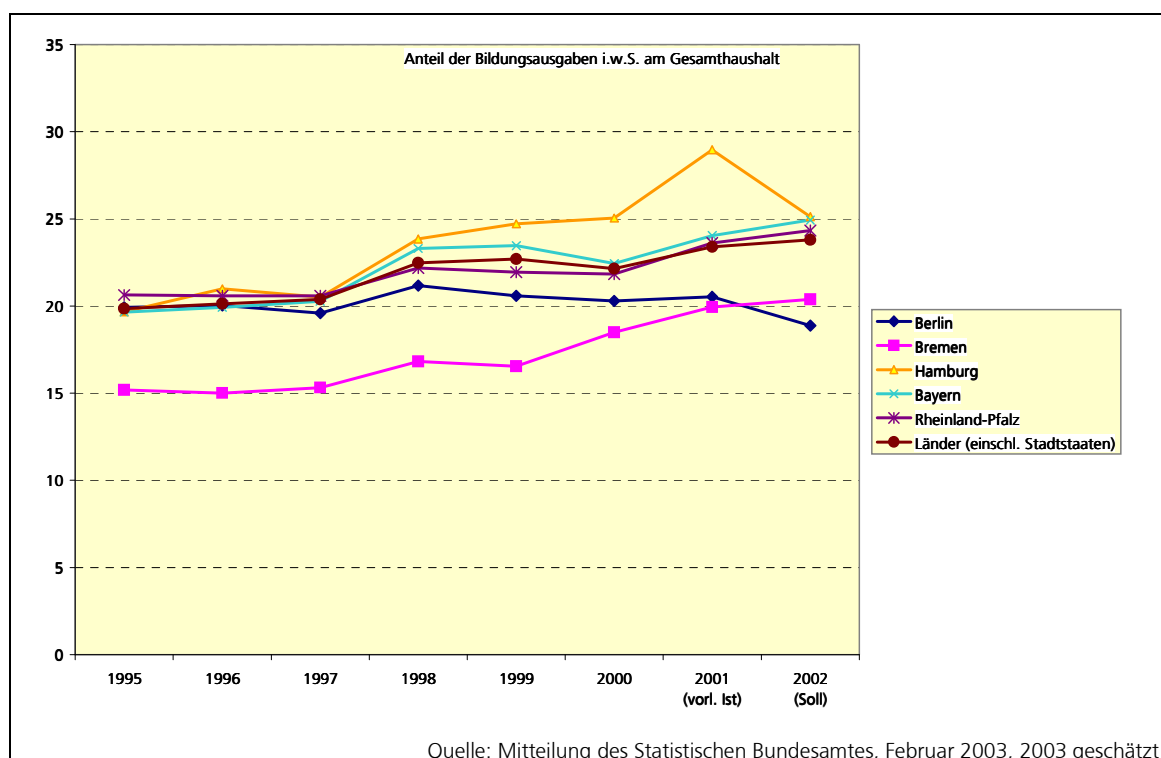


Abbildung 13: Anteil der Bildungsausgaben i.w.S. am Gesamthaushalt 1995 - 2002

Die höheren Ausgabenanteile für Bildung in Hamburg und Bremen sind umso bemerkenswerter, als auch Schuldendienst- und Sozialhilfeanteil in diesen Ländern höher sein

müssten und eigentlich zu erwarten gewesen wäre, dass Berlin einen höheren Anteil an Bildungsausgaben am Haushalt hätte. Dies bedeutet, dass u.U. noch andere Einflussgrößen hierauf rückwirken oder aber die Bildungsausgaben in Berlin deutlich unterproportional im Verhältnis zum Gesamthaushalt sind.

3.4 Bildungsausgaben je Einwohner

Wenn wir die Bildungsausgaben je Einwohner betrachten, dann verlassen wir die Ebene der Indikatoren, die von der Wirtschaftsleistung oder Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die verschiedenen Bereiche abhängig sind. Stattdessen werden die Ausgaben in Beziehung zur Größe eines Bundeslandes gesetzt.

Für das Bildungswesen im engeren Sinne (ohne Forschung außerhalb der Wissenschaft sowie kulturelle und kirchliche Angelegenheiten, aber auch ohne Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit) liegen die Ausgaben Berlins je Einwohner wiederum mit € 1.010 in 2000 und 2002 und € 1.029 in 2001 in den letzten Jahren meist, d.h. mit Ausnahme von 2001, unter den Werten von Hamburg (€ 1.063 bzw. € 1.014), jedoch über Bremen (€ 978 – € 964) sowie deutlich über denen von Bayern (€ 783 - € 795) und Rheinland-Pfalz (€ 717 - € 732) sowie dem Durchschnitt aller Bundesländer. Die neuen Bundesländer liegen mit durchschnittlich € 800 bis € 850 zwischen den Stadtstaaten und den westdeutschen Flächenländern.

Betrachten wir die Ausgaben für Bildung i.w.S. je Einwohner, d.h. einschl. Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit, dann ist das Ausgabenniveau zwangsläufig höher. Die Ausgaben je Einwohner liegen in Berlin nunmehr meist etwas höher als in Hamburg, was allerdings nicht für die Jahre 1999 und 2000 gilt. Nach den Haushaltsansätzen für 2002 liegen beide Länder nahezu gleichauf und es ist zu berücksichtigen, dass das Jahr 2001 durch (ungewöhnlich) stark verringerte Bildungsausgaben in Hamburg gekennzeichnet ist. Bremen liegt kontinuierlich unterhalb der Berliner und Hamburger Werte.

Deutlich geringer sind die Pro-Kopf-Ausgaben wiederum in den westdeutschen Flächenländern und im Bundesdurchschnitt, während die neuen Bundesländer jeweils knapp € 1.000 je Einwohner aufwenden.

Zusammenfassend bedeuten die vorstehenden Ausführungen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den Stadtstaaten deutlich höher sind als in den Flächenländern, woraus zu schließen ist, dass sie nicht einfach miteinander verglichen werden können. Wir werden weiter unten noch auf einige Gründe für diese Unterschiede eingehen.

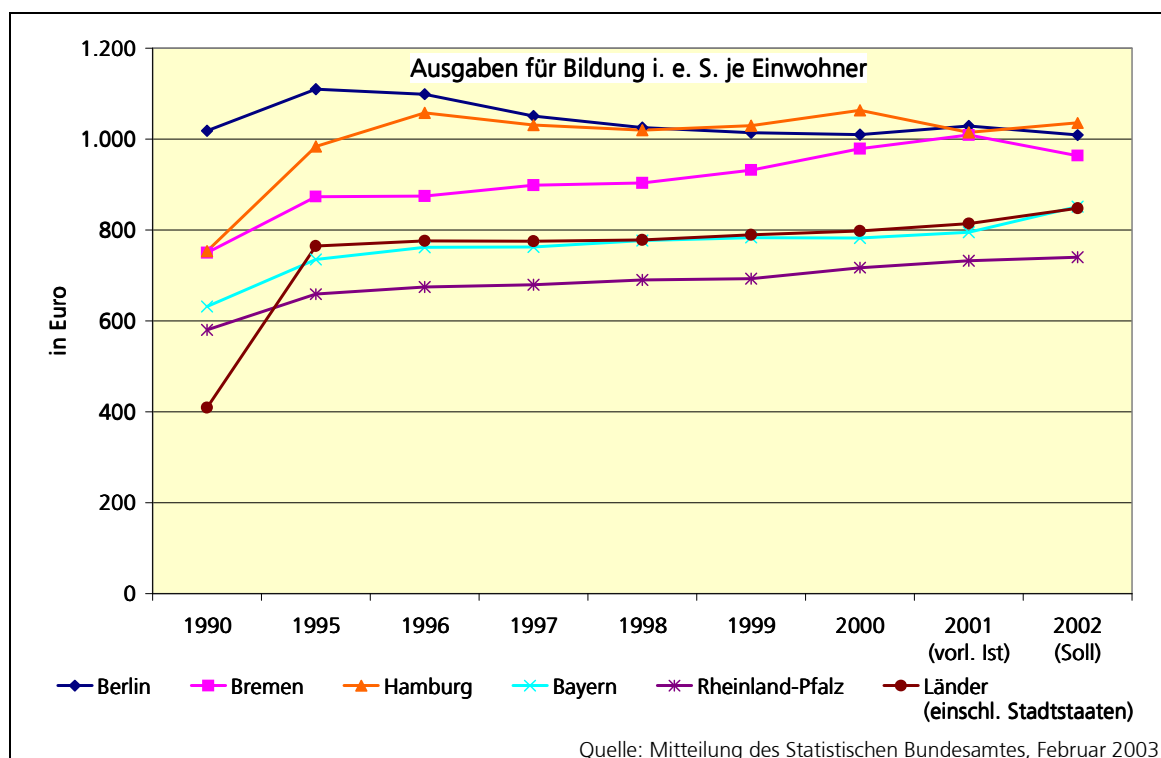


Abbildung 14: Bildungsausgaben i.e.S. je Einwohner 1990 - 2002

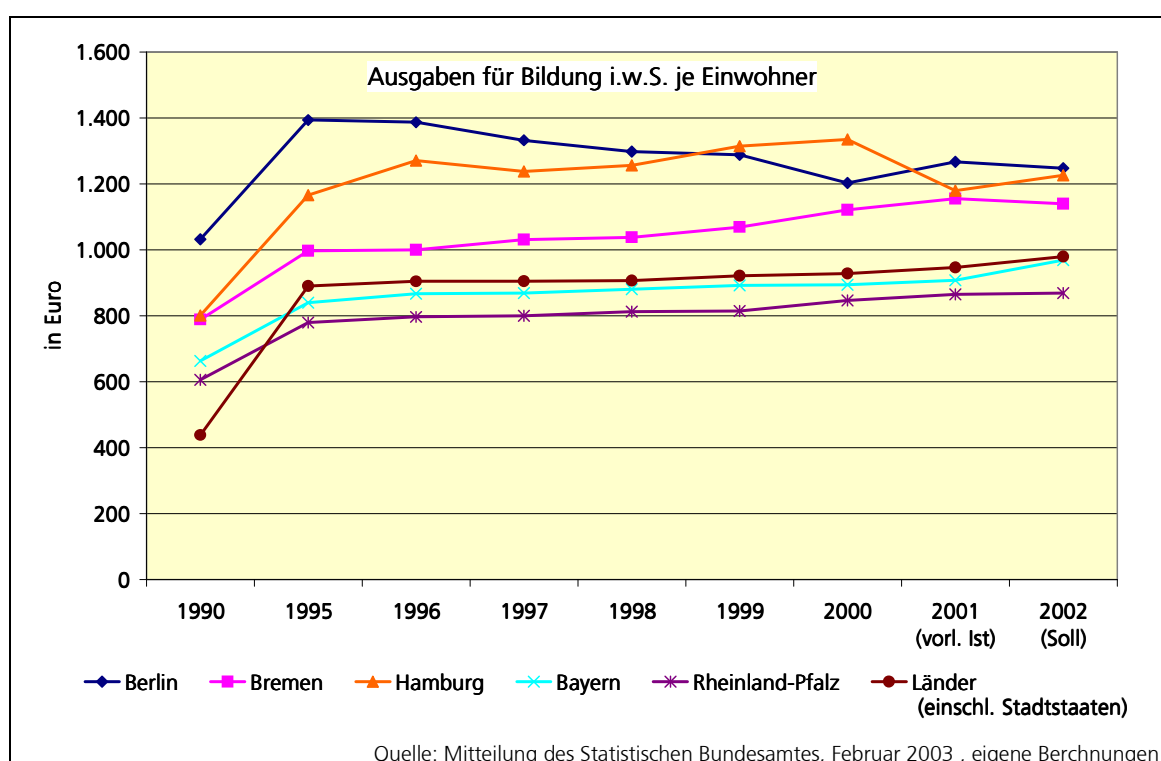


Abbildung 15: Bildungsausgaben i.w.S. je Einwohner 1990 - 2002

3.5 Exkurs: Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BWK)

Da im politischen Prozess häufig die gesamten Ausgaben für BWK verwendet werden, erscheint es sinnvoll hierauf kurz einzugehen, um die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den vorstehenden Ausführungen, die sich auf das Bildungswesen bezogen, herauszuarbeiten.

Die folgende Abbildung 16 zeigt, dass die Ausgaben für BWK in Berlin seit 1995 abgenommen haben und nunmehr um gut 11 % unter dem damaligen Ausgabenwert liegen. Die Entwicklungslinien verlaufen weitgehend identisch mit den vorherigen Betrachtungen. In allen Vergleichsländern haben sich die Ausgaben dagegen erhöht. Am stärksten sind sie in Bayern und Rheinland-Pfalz gestiegen, während Bremen in den letzten Jahren des Betrachtungszeitraumes sinkende Bildungsbudgets verzeichnet, aber immer noch vor Hamburg liegt. Dies gilt mit Blick auf das gesamte Bildungsbudget, einschließlich Wissenschaft und Kultur.

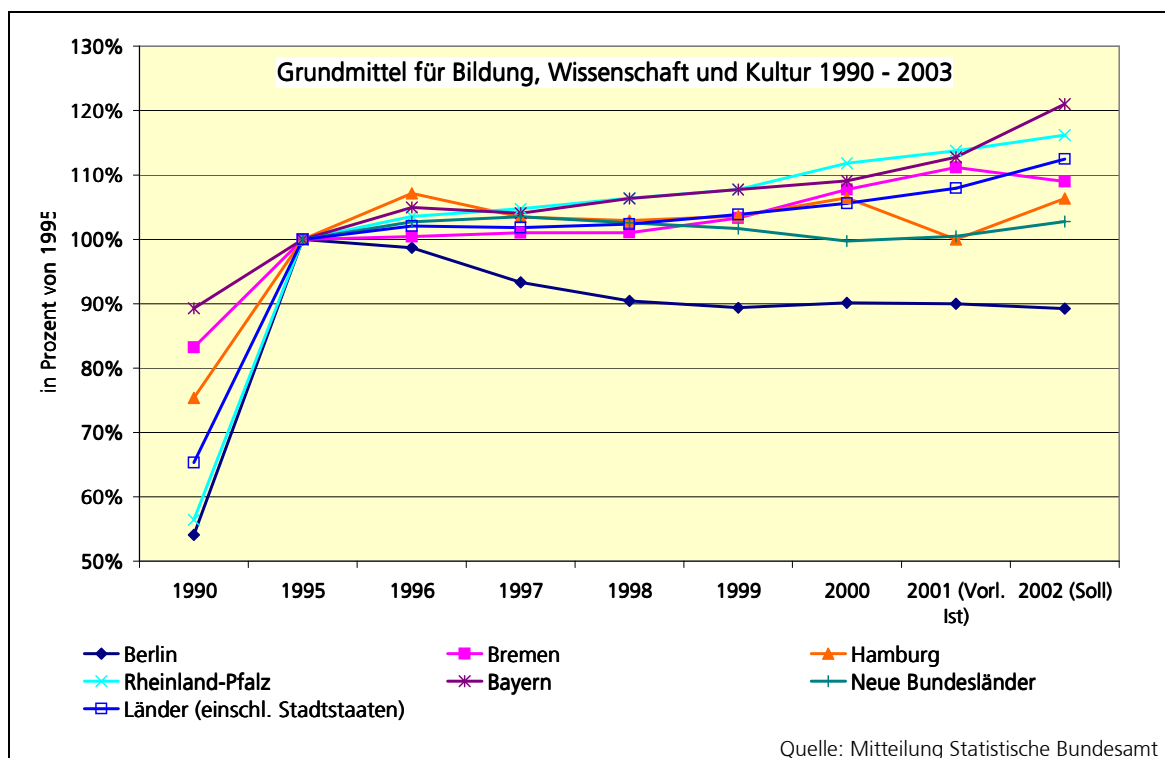


Abbildung 16: Entwicklung der Gesamtausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur inkl. Jugendarbeit im Ländervergleich 1990-2002

Wie man in der folgenden Abbildung 17 sieht, fällt der Anteil der BWK-Ausgaben am BIP in Berlin zwar, liegt aber auf einem deutlich höheren Niveau als das in den westlichen Vergleichsländern, jedoch unter dem der Neuen Bundesländer. Deutlich wird zugleich, dass Berlin bereits vor der Vereinigung über ein höheres Ausgabenniveau verfügte. Bei der Ge-

genüberstellung des Ausgabenanteils von 1990 mit dem aktuellen Wert zeigt sich, dass der damalige Wert nun wieder fast erreicht ist. Angesichts der insgesamt deutlich schwächeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Ost-Berlins bedeutet dies aber zugleich, dass das Ausgabenniveau heute deutlich unter den früheren West-Berliner Anteilen liegt. Würde man also eine entsprechende Bereinigung vornehmen (können), dann würde der Anteilswert der BWK-Ausgaben am BIP bei ca. 5,0 % liegen.

Dies ist umso bedeutender als die negative Entwicklung des BIP (siehe Abbildung 1) zusammen mit einem sinkenden Anteil der Gesamtausgaben nahe legt, dass, im Vergleich zu anderen Ländern, in diesem Bildungsbereich in Berlin überproportional gespart wird.

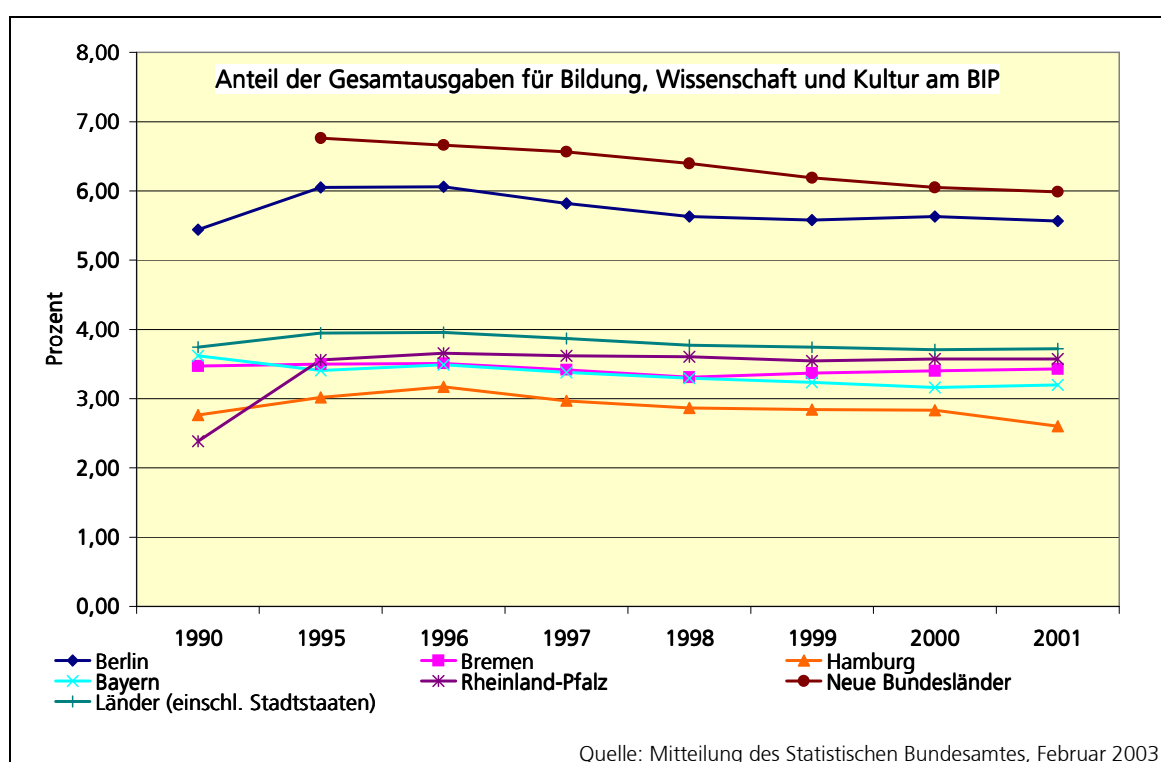


Abbildung 17: Entwicklung des Anteils der Gesamtausgaben für BWK am BIP im Ländervergleich 1990-2002

Bezogen auf den Anteil der Ausgaben für BWK am Gesamthaushalt (siehe Abbildung 18) gilt, dass Bayern abgesehen vom Jahre 2001 den höchsten Anteilswert hat, gefolgt von Hamburg, das meist mit dem Bundesdurchschnitt gleichauf liegt. Berlin liegt meist noch knapp unter Rheinland-Pfalz, aber deutlich vor Bremen. Dies gilt allerdings nicht mehr hinsichtlich der Planungsdaten für das Jahr 2002.

Betrachten wir abschließend die Ausgaben für BWK je Einwohner (siehe Abbildung 19), dann hatte Berlin, mit Ausnahme des Jahres 2000 immer das höchste Ausgabenniveau. Allerdings näherten sich die Ausgabenwerte von Berlin und Hamburg bis zum Jahre 2000

an, fielen dann aber, bedingt durch die starke Ausgabenreduzierung in Hamburg 2001 wieder auseinander, um sich nach den Planungszahlen für 2002 wieder einander anzunähern.

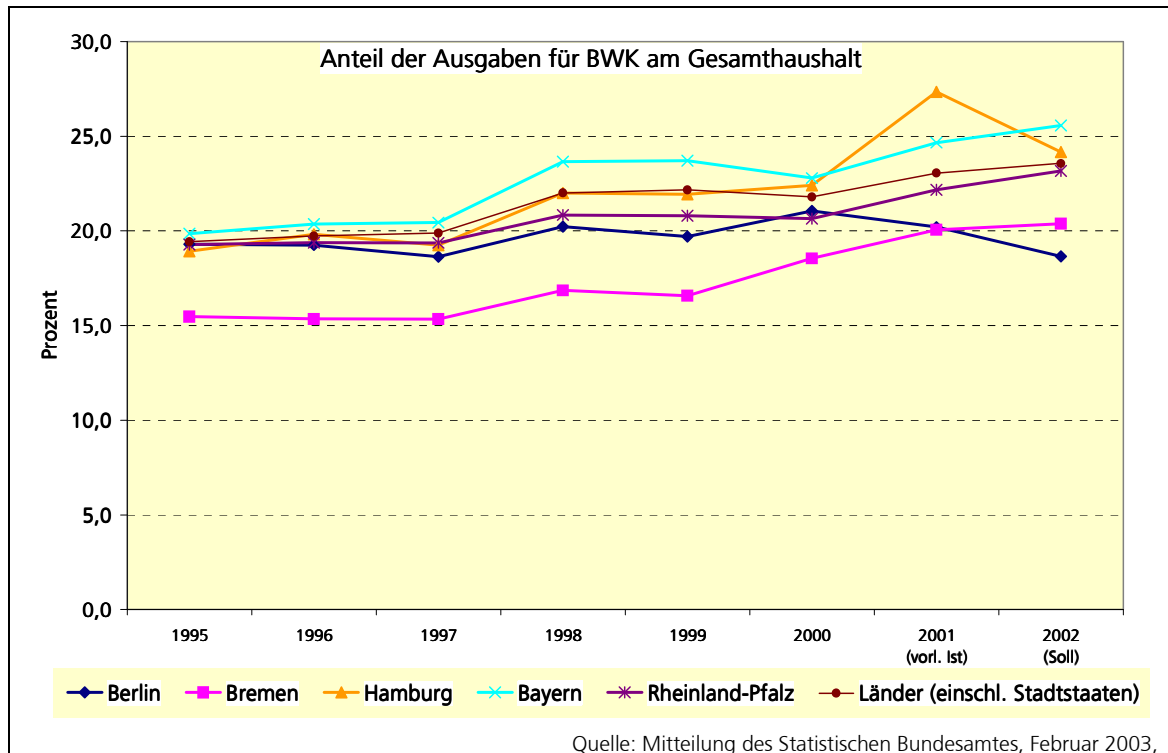


Abbildung 18: Entwicklung des Anteils der Gesamtausgaben für BWK am BIP im Ländervergleich 1990-2002

Bremen lag die meiste Zeit um rund € 200 unterhalb von Hamburg und noch deutlicher unter den Berliner Pro-Kopf-Ausgaben. Zur Zeit ist der Abstand zu Hamburg relativ gering, zu Berlin beträgt er gut € 150. Die westdeutschen Flächenländer liegen bei maximal € 1.100 und somit deutlich unter dem Niveau der Stadtstaaten. Die neuen Bundesländer liegen recht kontinuierlich bei Werten um € 1.150 je Einwohner.

In der Gegenüberstellung zu den vorherigen Betrachtungen, die sich auf einen engeren Bildungsbereich bezogen, bedeutet dies aber, dass Berlin auch deshalb im Vergleich zu Hamburg und Bremen vergleichsweise hohe Ausgaben je Einwohner aufweist, weil vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Beträge für Wissenschaft und Forschung außerhalb von Hochschulen sowie für kulturelle und kirchliche Zwecke verausgabt werden. Da zudem die Ausgaben im Bereich Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit im Vergleich überproportional hoch sind, lässt dies darauf schließen, dass andere Bildungsbereiche unterproportional ausgestattet sein müssen. Wir werden hierauf im Rahmen der folgenden Betrachtung der einzelnen Bildungssegmente zurückkommen.

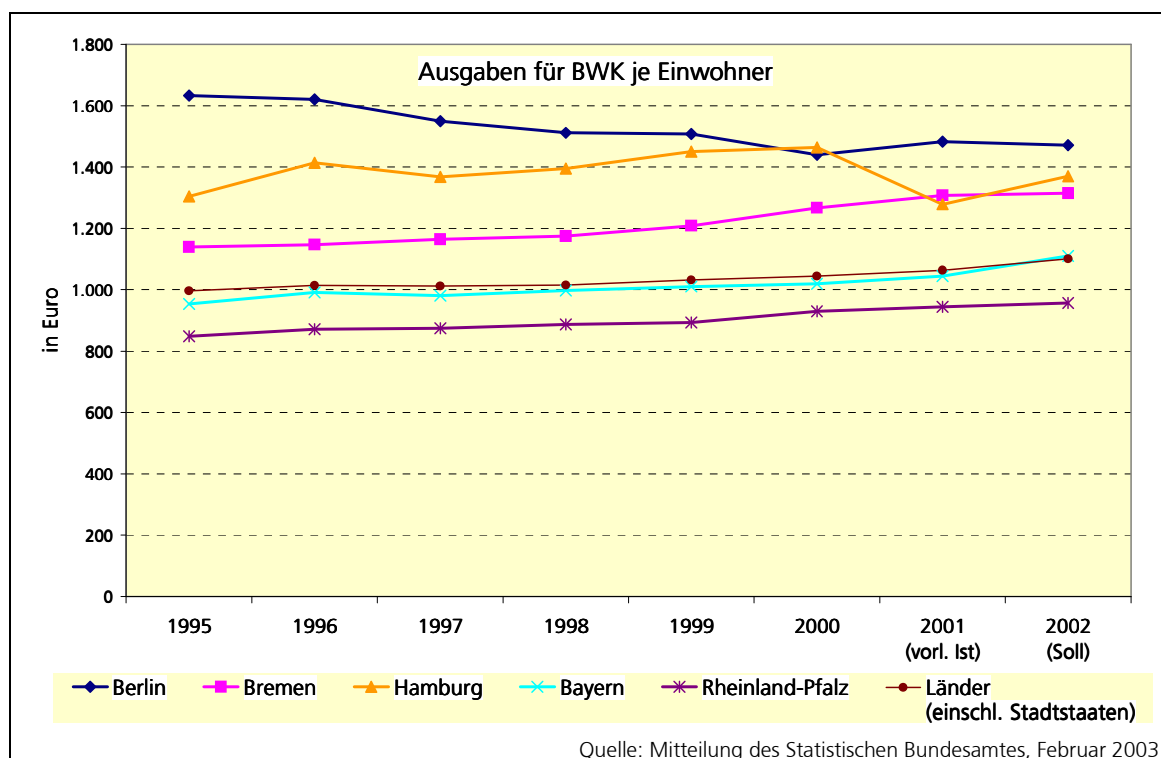


Abbildung 19: Entwicklung des Anteils der Gesamtausgaben für BWK am BIP im Ländervergleich 1990-2002

4. Analyse der Bildungsausgaben in den einzelnen Bildungsbereichen

4.1 Einleitung

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Bildungsausgaben in unterschiedlichen Aggregaten zusammengefasst betrachtet. Hieraus lassen sich zwar einige generelle Schlüsse hinsichtlich der Entwicklung der Bildungsausgaben ziehen, nicht jedoch dezidiert für einzelne Bildungsbereiche.

Da das Land Berlin verpflichtet ist, einen eigenen Beitrag zur Sanierung seines Haushalts zu leisten, bedeutet dies auch, dass die einzelnen Bildungsbereiche einer detaillierten Analyse dahingehend unterzogen werden müssen, inwieweit hier Effizienzsteigerungspotentiale vorliegen. Solche Diskussionen werden üblicherweise auf der Grundlage von Indikatorenvergleichen geführt, da es keine validen Informationen über optimale Schüler-Lehrer-Relationen, Klassengrößen, zu erteilende Unterrichtsstunden etc. gibt. Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass diese in der Regel auch von anderen Umweltfaktoren, wie etwa dem sozio-ökonomischen und familiären Hintergrund der Schülerinnen

und Schüler, der Qualifikation und dem Engagement der Lehrerinnen und Lehrer etc. abhängig ist (siehe u.a. Dohmen 2003).

Die folgenden Betrachtungen stellen daher wesentliche Indikatoren zum Berliner Bildungswesen dar und vergleichen diese mit anderen Bundesländern. Soweit hierbei von Über- oder Unterausstattung die Rede ist, bezieht sich dies ausschließlich auf den Vergleich mit den anderen Bundesländern und nicht auf absolute oder tatsächliche Effizienzkriterien. Diese können aus zweierlei Gründen auch in diesem Gutachten nicht ermittelt werden. Erstens ist hierfür die zur Verfügung stehende Datengrundlage nicht geeignet, zumal dies auch einen wesentlichen größeren Zeitaufwand erfordern würde, als zur Verfügung stand. Zweitens ist es der Wissenschaft, weder der Pädagogik noch der Bildungsökonomie bisher hinsichtlich wesentlicher Einflussfaktoren und -variablen auch nicht gelungen, absolute oder allgemein gültige Kriterien zu ermitteln. Zwar gibt es u.a. eine intensive Diskussion über den Zusammenhang zwischen Schüler-Lehrer-Relationen oder Bildungsausgaben je Schüler bzw. Studierenden und die Schülerleistungen (siehe etwa zusammenfassend Gundlach/Wößmann 2003, Wößmann 2002, Dohmen 2003), doch kommen sie nicht zu klaren und eindeutigen Ergebnissen. Vielmehr deutet vieles darauf hin, dass konkrete Merkmale hinsichtlich der Schüler und des Lehrpersonals auf die Klassengröße rückwirken, wodurch grundsätzliche Zusammenhänge nicht ermittelt werden können bzw. in unterschiedlichen Studien zu abweichenden Ergebnissen führen.

Stellvertretend wird daher in der politischen Auseinandersetzung über Einsparpotentiale im Berliner Haushalt auch die Frage nach einer besseren- oder schlechteren Ausstattung insbesondere von Berliner Schulen im Vergleich zu Schulen in Hamburg oder Bremen sowie teilweise auch Bayern und Rheinland-Pfalz diskutiert, um zu Anhaltspunkten zu gelangen, wo Einsparungen möglich sind. Dabei kann man eine bessere oder schlechtere Ausstattung an dem Sachanlagevermögen (der Infrastruktur) und an der Personalausstattung festmachen. Für den Vergleich der Personalausstattung bieten sich die Relation zwischen Lernenden und Vollzeitlehrkraftäquivalenten an. Hier ergibt sich ein differenziertes Bild, insofern als Berlin in einigen Bereichen durchaus mehr Lehrkräfte je SchülerIn bzw. StudentIn beschäftigt als andere Bundesländer, in anderen dafür weniger. Dies gilt es im folgenden herauszuarbeiten.

Es fällt für die Bundesrepublik und die jeweiligen Länder insgesamt ein hoher Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben auf.⁷ Dies lässt auf zwei Dinge schließen:

⁷ Auch im internationalen Vergleich hat das deutsche Bildungswesen einen deutlich überdurchschnittlichen Personalausgabenanteil (siehe etwa OECD 2002).

Erstens eine hohe Personal(kosten)intensität des Bildungsvorganges (durchschnittlich sind ca. drei Viertel Personalausgaben und ein Viertel Sachausgaben), die zumindest die Frage danach aufwirft, ob eine stärkere Verlagerung zu Sachkosten zu einem – unter ökonomischen Gesichtspunkten – effizienteren und effektiveren Bildungsvorgang führen könnte. Zwar gibt es in der bildungsökonomischen Diskussion vereinzelt Hinweise darauf (siehe etwa Pritchett/Fillmer 1999), jedoch reicht die Evidenz noch nicht aus, um diese Frage abschließend zu beantworten. Sie wird daher hier nicht weiter betrachtet.

Zweitens stellt sich zumindest für einzelne Bildungsbereiche auch die Frage, inwieweit die Bildungsausgaben nicht schon an ihren unteren, institutionell und sachlich vorgegebenen Grenzen angekommen sind, die theoretisch für die Sachausgaben näher bei Null liegen als für Personalausgaben, da man vieles ohne Lehrmittel, aber kaum ohne Lehrer unterrichten kann, so dass tatsächlich nicht mehr ohne Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen gespart werden kann und möglicherweise sogar mehr investiert werden müsste. Dabei stellen sich dann auch Fragen nach den Folgewirkungen und ob ohne Leistungseinbußen im Bildungswesen weiter gespart werden kann. Auch diese Frage kann hier nicht beantwortet werden.

In den folgenden Abschnitten sollen die einzelnen Bildungsbereiche nun ausführlicher betrachtet werden.

4.2 Kindertageseinrichtungen⁸

4.2.1 Ausgabenentwicklung

Der Bereich der vorschulischen Bildung und Erziehung hat Anfang der 1990er Jahre eine deutlich verbesserte Ressourcenausstattung in allen Bundesländern auch dadurch erhalten, dass ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und damit eine (formale) Vollversorgung für die 3-6jährigen durchgesetzt wurde. Dies erklärt einen Teil der massiven Ausgabenanstiege, die sich in Abbildung 20 zwischen 1990 und 1995 zeigen. Mit Blick auf Berlin kommt die Bedeutung der deutschen Einheit hinzu, da die DDR und damit auch Ost-Berlin alle Kinder mit Kindertageseinrichtungen versorgte. Insgesamt stiegen die Ausgaben von € 28 Mio. im Jahre 1990 für West-Berlin auf € 985 Mio. in 1995 für Gesamt-Berlin.

⁸ Nach der neuen Funktionenzuordnung werden Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit zusammen ausgewiesen. Da aber der Anteil an Ausgaben für Jugendarbeit relativ gering ist, erscheint es vertretbar diese zu vernachlässigen und ausschließlich von Kindertageseinrichtungen zu sprechen.

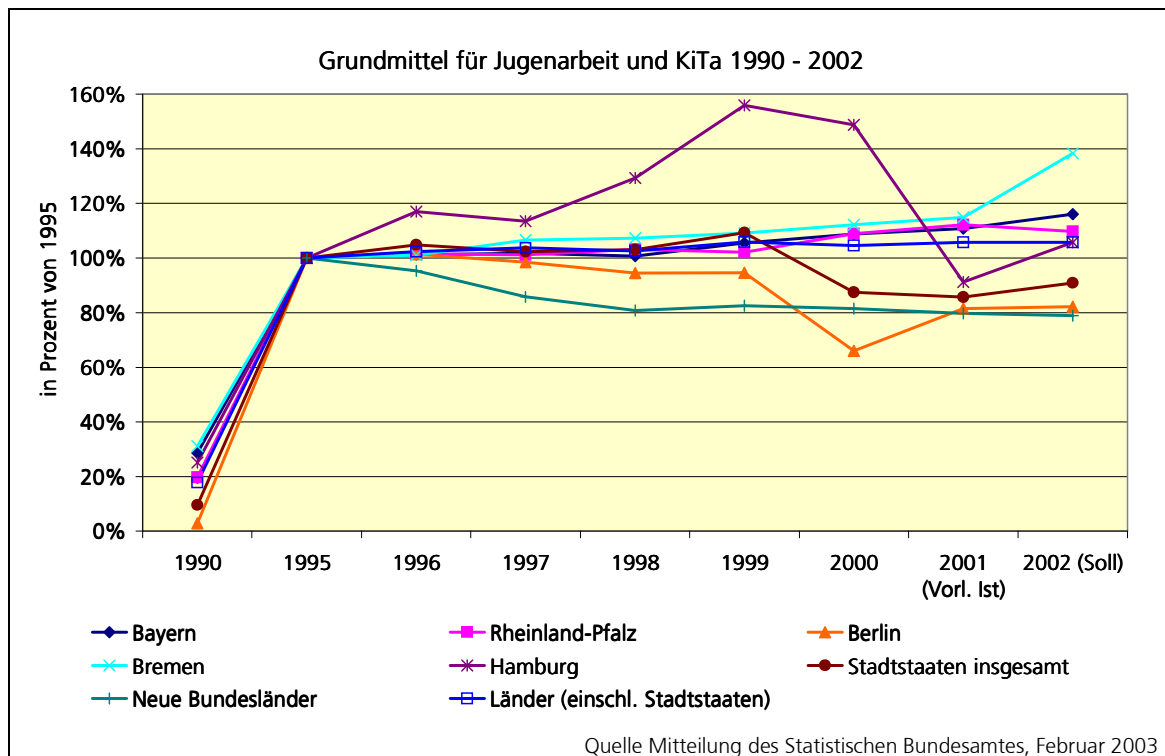


Abbildung 20: Prozentuale Entwicklung der Ausgaben für Jugendarbeit und KiTa 1990-2002

Zwischen 1995 und 2002 sind die Ausgaben in Berlin für den Bereich Kitas und Jugendarbeit von € 985 Mio. auf € 809 Mio. (Soll) abgesunken (siehe Tabelle 2), dies entspricht einem Rückgang um insgesamt 20 % (siehe Abbildung 20). Hierbei fällt insbesondere die starke Absenkung im Jahre 2000 um rund 30 % von € 931 Mio. auf € 650 Mio. auf, der dann eine Erhöhung auf € 803 Mio. (+23,5 %) im Jahre 2001 folgte.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bayern	1.248.029	1.264.030	1.269.644	1.256.493	1.317.309	1.358.502	1.383.050	1.448.228	1.487.189
Rheinland-Pfalz	477.506	484.659	483.077	492.851	487.544	520.510	535.929	523.995	532.844
Berlin	984.744	998.372	969.790	930.534	931.408	649.856	802.705	809.434	793.530
Bremen	83.874	84.795	89.389	90.057	91.559	94.112	96.334	116.071	122.583
Hamburg	311.245	364.076	353.361	402.453	485.330	463.119	283.929	329.203	333.919

Quelle Statistisches Bundesamt

Tabelle 4: Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit 1995 – 2003 (Soll)

Eine noch stärkere relative Einsparung gab es in Hamburg im Jahre 2001 als die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um fast 40 Prozentpunkte gekürzt wurden und von € 463 Mio. auf € 284 Mio. absanken. Im Jahr darauf stiegen sie wieder um 15 % auf knapp € 330 Mio. an. Demgegenüber hat insbesondere Bremen seine Ausgaben in den letzten beiden Jahren deutlich erhöht und liegt nunmehr ca. 45 % über dem Ausgangsniveau von 1995. Bayern hat die Ausgaben um knapp 20 %, Rheinland-Pfalz um 10 % gesteigert. Hamburg hat insgesamt etwa 10 % eingespart.

In der graphischen Darstellung in Abbildung 20 zeigt sich ferner, dass sich die Ausgaben für Kitas und Jugendarbeit in Berlin der Entwicklung in den neuen Ländern insgesamt entspricht.

4.2.2 Analyse von Kernindikatoren

4.2.2.1 Ausgaben je Platz

In Berlin gab es 1998⁹ 27.970 Kinderkrippenplätze, 73.118 Kindergartenplätze und 40.681 Hortplätze.¹⁰ Hieraus errechnen sich je Platz maximale¹¹ Ausgaben von € 6.564, in Bremen von € 3.923, in Hamburg von € 7.418, in Bayern von € 3.009, und in Rheinland-Pfalz von € 3.057. Damit wurden die Berliner Ausgaben seinerzeit nur noch von denen Hamburgs übertroffen, während beide Länder deutlich über den Vergleichswerten der anderen Länder, inklusive Bremen lagen.

Bezogen auf die aktuelle Situation ist jedoch zu berücksichtigen, dass gerade die beiden Länder mit den höchsten Ausgaben je Platz 1998 in den Folgejahren erheblichen Kürzungen vorgenommen haben und Berlin zugleich die Anzahl der Plätze erhöht hat (siehe Fußnote 10). Dies führt für 2002 zu einer Verringerung der Ausgaben je Platz auf € 4.450 bezogen auf 2002. Aber auch ohne die Erhöhung der Platzzahl wäre es zu einer Verringerung dieser Kennziffer gekommen. Dies zeigt sich an der folgenden Darstellung, die die (fiktiven) Ausgaben pro Platz (Soll) im Jahre 2002 betrachtet, ausgehend von einer als konstant unterstellten Platzzahl wie 1998. Allein die Ausgabenreduktion hätte in Berlin die Ausgaben je Platz auf € 5.560 reduziert, während Hamburg seine Ausgaben auf ca. € 6.070 und Bremen seine Ausgaben je Platz auf € 5.055 erhöht hätte.

⁹ Dies sind die letzten verfügbaren Zahlen des Statistischen Bundesamtes bezogen auf alle Bundesländer, da die zugrunde liegende Erhebung alle vier Jahre zum 31.12 stattfindet. Neue Zahlen werden im Spätherbst 2003 veröffentlicht. Allerdings weist Hamburg ab 2002 nach Auskunft des zuständigen Jugendamtes nur noch die Betreuungszahlen und nicht mehr die Platzzahlen aus.

¹⁰ Nach Drucksache 15/10390 des Berliner Abgeordnetenhauses verfügt Berlin zum entsprechenden Stichtag 2002 über 31.925 Krippenplätze, 88.786 Kindergartenplätze und 61.370 Hortplätze. Dies sind insgesamt 182.081 Plätze und damit rund 40.000 mehr als noch vor vier Jahren.

¹¹ Die genannte Werte sind maximale Werte, da in der Statistik die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit zusammengefasst sind, aber mit den vorliegenden Informationen nicht herausgerechnet werden können. Die vorstehenden Berechnungen gehen damit implizit von der Annahme aus, dass der Ausgabenanteil für Jugendarbeit vernachlässigbar ist, was nicht ganz unplausibel erscheint. So beliefen sich die unter der Funktion 151 (außerschulische Jugendarbeit) ausgewiesenen Ausgaben in Berlin 1999 auf DM 17 Mio., d.h. auf etwa € 9 Mio., in Hamburg waren es DM 3 Mio. Und die Jugendhilfeausgaben von € 1,6 Mrd. (2001) in Berlin können unmöglich hierunter subsummiert werden.

Wenn die Größenordnungen für Hamburg und Bremen auch nur ansatzweise zutreffen, d.h. Hamburg seine Platzzahl auf nicht mehr als knapp 74.380 (1998: 54.255) und Bremen auf allenfalls 26.100 (1998: 22.960) erhöht hat, dann liegen die Ausgaben je Platz in Berlin nunmehr unter den Werten der beiden anderen Städte.

Die vorstehenden Berechnungen betrachten ausschließlich die Ausgaben je Platz und nicht je betreutes Kind. Nach den vorliegenden Daten für 2002 sind jedoch auch nicht alle Plätze besetzt, vielmehr sind im Krippen- und Kindergartenbereich nur 89 % und im Hort nur 56 % der vorhandenen Plätze belegt (Drs. 15/10390). Wenn diese Ausführungen die aktuelle Situation in Berlin zutreffend beschreiben, dann liegen die Ausgaben je betreutes Kind etwa 10 bis 15 % höher als die Ausgaben je Platz.

4.2.2.2 Ausgaben je Einwohner

Abbildung 21 zeigt, dass die Ausgaben für Kita und Jugendarbeit je Einwohner in Berlin in den vergangenen 7 Jahren von € 284 auf € 238 gesunken sind, dies entspricht einem Rückgang um 16 %, während alle Vergleichsländer insgesamt einen Zuwachs, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß ausweisen können. Am stärksten sind die Veränderungen in Hamburg, wo die Ausgaben je Einwohner zunächst von € 182 auf € 285 angestiegen sind, dann innerhalb eines Jahres (2001) wieder unter den Ausgangswert abfielen, um dann wieder auf rund € 200 anzusteigen.

Insgesamt gesehen gibt Berlin € 50 mehr aus je Einwohner als Hamburg und € 60 als Bremen. In Bayern und Rheinland-Pfalz sind die Vergleichsbeträge nur rund halb so hoch. Auch die neuen Bundesländer geben mit knapp € 150 deutlich weniger aus als Berlin.

Dies legt die Vermutung nahe, dass gegenüber den westdeutschen Flächenländern die wesentlich höhere Versorgungsrate Ost-Berlins ein sehr wichtiger Kernfaktor sein könnte. Eine differenziertere Betrachtung der Versorgungsquote mit KiTa-Plätzen für 2001 bezogen auf die Einwohnerzahl (von 2000) zeigt jedoch, dass sie in West-Berlin mit 0,03 Plätzen pro Einwohner höher ist als in Ost-Berlin mit 0,02. Diese höhere Versorgungsquote hat seinen Ursprung darin, dass ca. 37,5 % der Bevölkerung im Osten Berlins leben, aber nur 28 % der KiTa-Plätze hier verfügbar sind, während in Westberlin 62,5 % der Bevölkerung leben, aber 72 % der KiTa-Plätze liegen. Dies lässt sich wiederum aus dem höheren Anteil an Kindern im relevanten Alter mit 6-11 % an der Bevölkerung über dem in Ostberliner Bezirken (ca. 6 %) liegt, rechtfertigen (Drs. 15/10390). Bei den Kinderkrippen sind 60 % der Plätze in West-Berlin und 40 % in Ost-Berlin verfügbar, während der Anteil der relevanten Altersgruppe im Osten bei ca. 6 % (mit Ausnahme Pankows mit 10,5 %) liegt und der Anteil im Westen zwischen 6 % und 11 % liegt. Bei den Horten sind 64 % in

West-Berlin und 36 % in Ost-Berlin verfügbar. Auch hier kann der Anteil der relevanten Altersgruppen wieder zu einer Rechtfertigung des überproportionalen Anteils West-Berlins herangezogen werden.

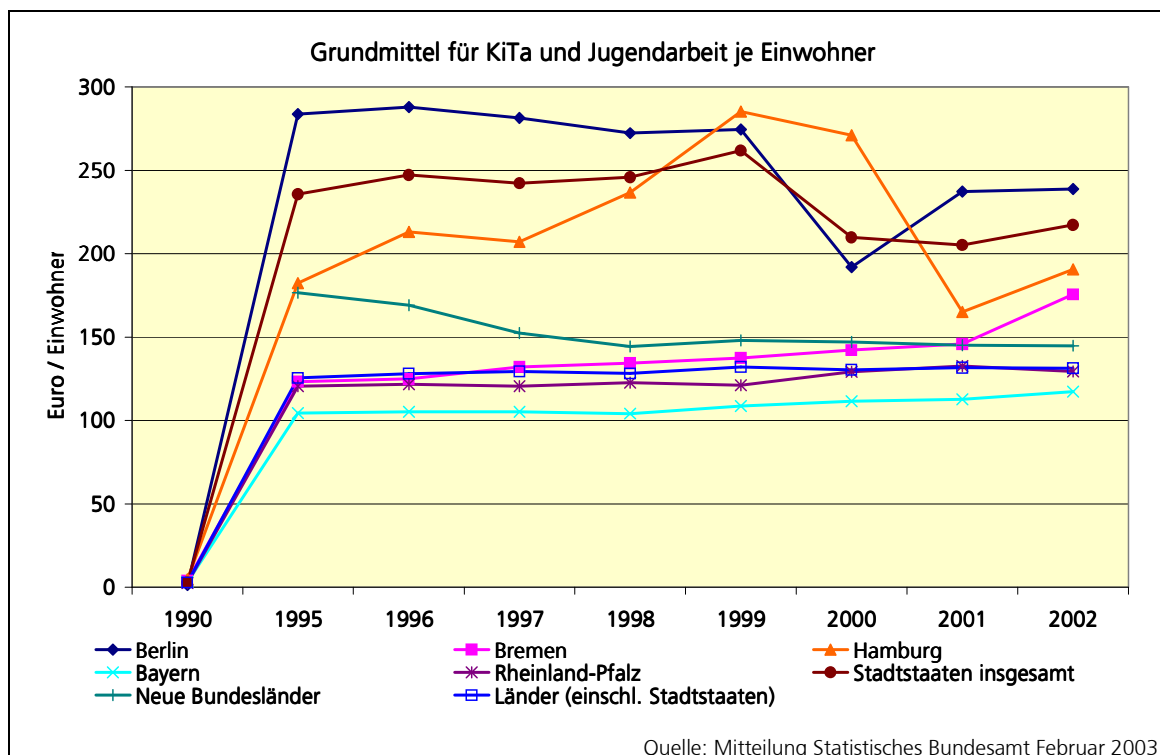


Abbildung 21: Grundmittel für Jugendarbeit und KiTas je Einwohner im Ländervergleich 1990 bis 2002

Wenn man nur die Ausgaben für Kindertagesstätten betrachtet (VÖ 19 T2 und 19 T2 bzw. Funktionen 264 und 274, dann fällt auf, dass in Berlin in 2001 (Ist) und 2002 (Soll) 99 % der Ausgaben der Gruppe VÖ 19 in diesem Bereich getätigt werden, während es in Hamburg für 2001 (Ist) 98 % waren, aber in 2002 (Soll) nur noch knapp 91 Prozent sein sollten. Die Ausgaben pro Einwohner nur für den Bereich Kindertagesstätten liegen damit in Berlin bei € 237 für 2001 und € 239 für 2002 (Soll) und in Hamburg bei € 162 für 2001 und € 173 für 2002 (Soll).

4.2.2.3 Anteil der Kita-Ausgaben am Gesamthaushalt

Tabelle 5 zeigt, dass Berlin seinen Ausgabenanteil für Jugendarbeit und KiTas an den öffentlichen Ausgaben gegenüber den 1990er Jahren nicht unbeträchtlich verringert hat und nunmehr zwischen mit 3,2 % und 3,8 % in vergleichbaren Größenordnungen wie in Rheinland-Pfalz (3,4 % bis 3,6 %) liegt. In Hamburg lag der Ausgabenanteil zeitweise deutlich höher (5,4 % 1999), allerdings stark abnehmend auf 3,9 % (Soll 2002). Bayern

(2,8 % bzw. 3,0 %) und Bremen (2,4 % bis 3,1 %) geben einen deutlich geringeren Anteil aus.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (Vorl. Ist)	2002 (Soll)
Berlin	4,06	4,16	4,14	4,44	4,38	3,24	3,85	3,61
Bremen	1,88	1,88	1,96	2,18	2,13	2,35	2,52	3,14
Hamburg	3,07	3,52	3,43	4,49	5,36	5,09	4,05	3,91
Bayern	2,44	2,42	2,46	2,76	2,86	2,80	2,98	3,02
Rheinland-Pfalz	3,19	3,14	3,10	3,35	3,26	3,33	3,62	3,62
Neue Bundesländer	3,55	3,37	3,09	3,26	3,38	3,26	3,27	3,21
Länder (einschl. Stadtstaaten)	2,80	2,85	2,92	3,18	3,26	3,11	3,25	3,19

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 5: Anteil der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit am Haushalt

4.2.2.4 Kita-Ausgaben im Verhältnis zum BIP

Der Ausgabenanteil für Bildung gemessen am BIP liegt in Berlin mit 1,06 % (vorl. Ist 2001) deutlich über den Vergleichswerten Hamburgs (0,39 %) und Bremens (0,43 %), allerdings sind sie zwischen 1996 mit 1,31 % und 2000 (0,87 %) nicht unbeträchtlich gesunken, dann jedoch wieder angestiegen. Während Bremen relativ konstante Ausgabenanteile hat, sind sie in Hamburg nach einem Anstieg bis 1999 wieder gesunken.

Auch in Rheinland-Pfalz und Bayern liegen die Ausgabenanteile erheblich unter dem Berliner Niveau, während die neuen Bundesländer mit etwa 0,9 % in teilweise vergleichbaren Größenordnungen liegen. Dies deutet wiederum auf die unterschiedliche Bedeutung der Basisgröße BIP hin, die in den östlichen Bundesländern einschl. Berlin relativ schwach ist.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (vorl. Ist)
Berlin	1,27	1,31	1,29	1,24	1,24	0,87	1,06
Bremen	0,42	0,43	0,44	0,43	0,43	0,43	0,43
Hamburg	0,49	0,56	0,53	0,59	0,70	0,64	0,39
Bayern	0,42	0,41	0,41	0,38	0,39	0,39	0,39
Rheinland-Pfalz	0,59	0,59	0,58	0,58	0,56	0,58	0,58
Länder (einschl. Stadtstaaten)	0,57	0,57	0,57	0,55	0,55	0,53	0,53
Neue Bundesländer	1,25	1,14	1,01	0,93	0,93	0,91	0,88

S Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 6: Anteil der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit am BIP

4.2.3 Strukturelle Rahmenbedingungen und Hintergründe

Die meisten der vorgestellten monetären Indikatoren weisen auf höhere Ausgaben bzw. Anteile für den Kita-Bereich, inkl. Jugendarbeit, in Berlin im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten und insbesondere zu den beiden Flächenländern Bayern und Rheinland-Pfalz hin. Nach den Daten für das vergangene Jahr scheint diese Feststellung allerdings nicht mehr bezogen auf die Ausgaben je Platz zu gelten. Hier scheint Berlin durch Ausgabenreduzierung insgesamt und Erhöhung des Platzangebotes die korrespondierenden

Ausgaben nicht unbeträchtlich (und unter die Niveaus der anderen Stadtstaaten) gesenkt zu haben.

Für solche Unterschiede können strukturelle Gründe wie eine höhere Dichte und unterschiedliche Kosten in Folge der Wiedervereinigung, der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung oder der Beschäftigungsstruktur im Kita-Bereich begründet liegen. Dazu wird die Entwicklung und Anzahl der verfügbaren Krippen- und Kindergartenplätze je 1.000 Kinder sowie die Beschäftigungsstruktur untersucht. Die neuesten verfügbaren Zahlen für Kindertagesstätten beziehen sich auf das Jahr 1998 (BMBF 2002).

Die Zahl der Kindergärten und Kinderhorte ist in Deutschland insgesamt seit den 1970er Jahren gestiegen. Seit 1990 ist sie für das Gebiet der Neuen Länder und Berlin-Ost stark gesunken, während sie für das frühere Bundesgebiet bei Kindergärten gestiegen ist und bei Kinderhorten nach einem Einbruch 1994 bis 1998 wieder gestiegen ist (siehe Abbildung 22) (BMBF 2002, Bildung im Zahlenspiegel 2001).

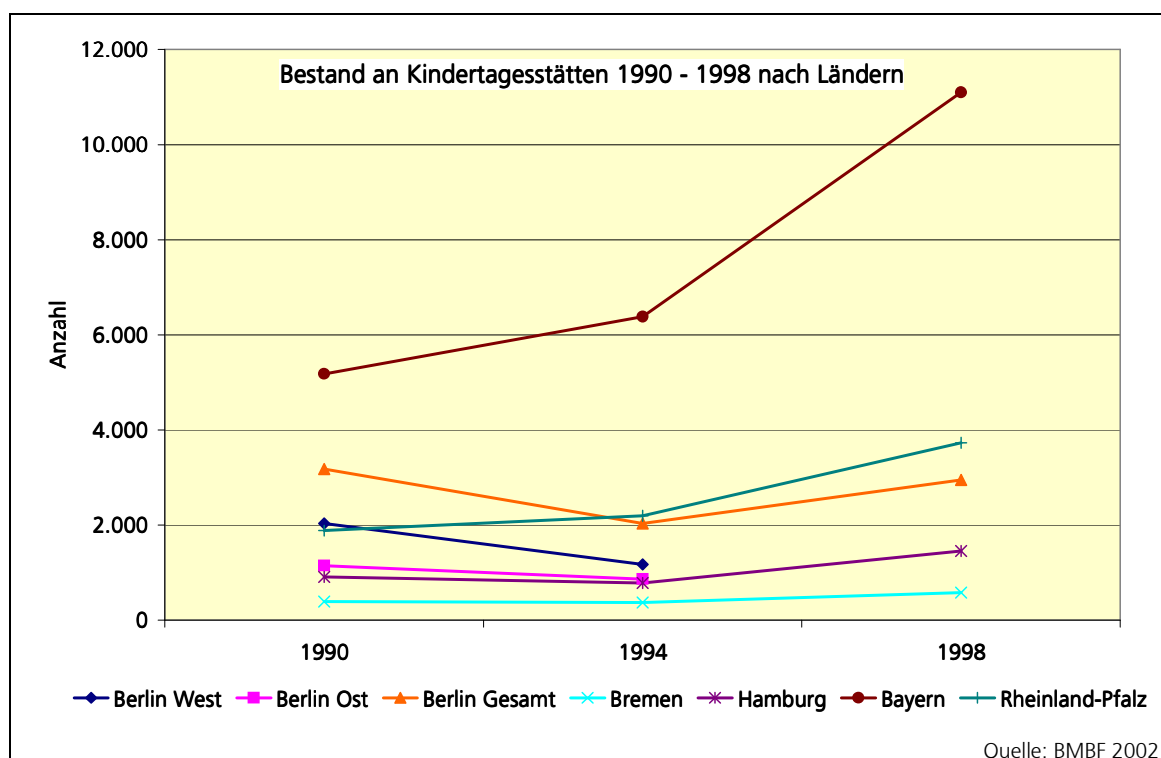


Abbildung 22: Bestand an Kindertagesstätten 1990-1998 nach Ländern

Den Einfluss der Wiedervereinigung erkennt man an den Zahlen für 1990. Hier liegt Berlin (West) im Vergleich zu den andern Westländern mit 575 Kindergartenplätzen je 1.000 Kindern im unteren Feld, allerdings mit 287 Hortplätzen je 1.000 Kindern weit über allen anderen. Berlin (Ost) liegt 1990 mit 959 Kindergartenplätzen und 726 Kinderhort-

plätzen je 1.000 Kinder in der entsprechenden Altersgruppe über den neuen Ländern und weit über West-Berlin (BMBW 1992).

Anhand von Abbildung 23 zeigt sich, dass Berlin in einigen Bereichen eine im Vergleich zu den westlichen Bundesländern, einschl. der Stadtstaaten, weit überdurchschnittliche Versorgung bei den Kindertagesstättenplätzen hat. Dies gilt insbesondere für die Altersgruppe der 0 bis unter 3-jährigen und den Hortbereich. Im Krippenbereich war die Versorgungsquote 1998 mit 322 Plätzen je 1.000 Kinder fast dreimal so hoch wie in Hamburg (117), und um das 4,5-fache höher als in Bremen (68). Bayern und Rheinland-Pfalz weisen mit 13,6 bzw. 14,0 vergleichsweise marginale Versorgungsquoten auf.

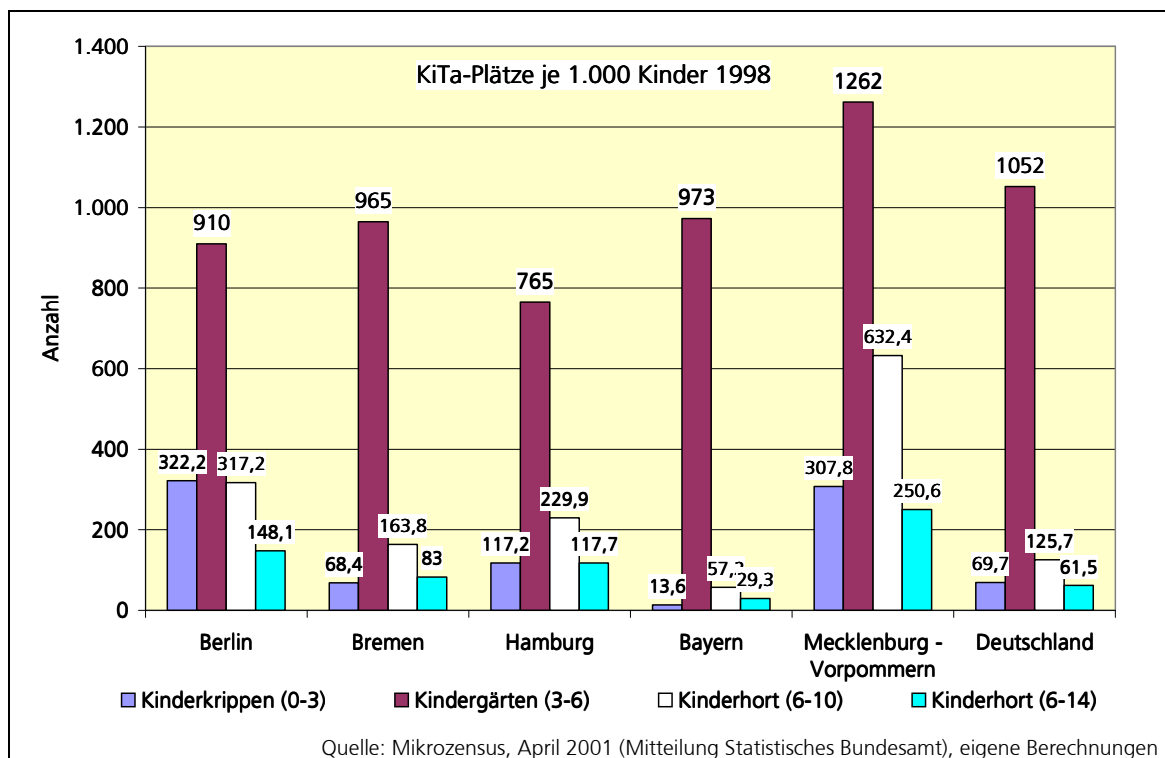


Abbildung 23: Kita-Plätze je 1.000 Kinder der jeweiligen Altersgruppe

Im Hortbereich zeigt sich ein wesentlich geringerer Unterschied. Mit 148 Plätzen je 1.000 6 bis unter 14-jährigen „Schülern“ liegt Berlin vor Hamburg (118) und Bremen (83). In Bayern kommen auf 1.000 Schüler 29 Plätze in Rheinland-Pfalz 17.

Im Bereich der Kindergärten, d.h. der 3 bis unter 6-jährigen, weist Berlin mit 910 Plätzen je 1.000 Kinder eine unterdurchschnittliche Versorgung auf. Bayern kommt auf 973 Plätze, Hamburg auf 765 und Bremen auf 965. Angesichts des Rechtsanspruchs auf einen Kindergarten muss die geringe Versorgungsquote von 77 % in Hamburg verwundern.

Vergleicht man die alten und die neuen Bundesländer sowie Flächenländer und Stadtstaaten, dann zeigen sich völlig andere Versorgungslagen. Während die alten Flächenländer den Krippenbereich weitgehend vernachlässigen und Versorgungsquoten von unter 25, meist gar unter 20 Plätzen je 1.000 Kinder ausweisen, kommen die neuen Länder auf Quoten von 240 bis 520. Die beiden westdeutschen Stadtstaaten liegen dazwischen (s.o.). Eine ähnliche Tendenz, wenn auch mit durchgängig höheren Versorgungsquoten, zeigt sich im Hortbereich.

Berlin ist insoweit kaum mit anderen Bundesländern zu vergleichen, hat es doch gleich 'beide Nachteile', Stadtstaat und (teilweise) neues Bundesland. Daher muss die Versorgungsquote fast zwangsläufig deutlich über den meisten anderen Bundesländern liegen.

Eine Überversorgung im Hinblick auf den Bedarf wäre ferner nur festzustellen, wenn es ungenutzte Plätze gäbe. Dies scheint sich in den letzten Jahren allerdings generell verändert zu haben. Eine ursprüngliche Annäherung auf der Grundlage der (verfügbaren) Platzzahlen für 1998 und der Zahl der betreuten Kinder im Jahre 2001 führte eher zu einer Unterversorgung in Berlin und Hamburg und einer Überversorgung in Bremen. Danach wären in Berlin gut 1,4 Kinder (im Alter von unter 3 bis über 6 Jahren) auf einen Platz gekommen, während dies in Hamburg 1,3 und in Bremen 0,85 sind. In Bayern ist es 1,05 und in Rheinland-Pfalz 0,9 Kinder.

Dieses Bild verschiebt sich jedoch auf Grund aktueller Zahlen (Drs. 15/10360). Durch den Ausbau um 40.000 Plätze hat sich die Versorgungslage umgekehrt. Ende 2002 betrug die Nutzungsquote rund 90 % bei Krippen und Kindergärten.

Beschäftigungsstruktur und Betreuungsrelation

In Berlin waren 1998 22.687 Mitarbeiter in Tageseinrichtungen für Kinder beschäftigt. Aufgrund der Verringerung der Kitz-Plätze seit der Wiedervereinigung in Berlin ergibt sich eine gegenüber anderen Bundesländern gegenläufigen Entwicklung (siehe Abbildung 24).

Der Vergleich von Beschäftigten pro Platz zeigt, dass Berlin allerdings auch schon vor der Wiedervereinigung im Vergleich zu anderen Ländern – mit Ausnahme Hamburgs – mehr Mitarbeiter pro Platz beschäftigte (siehe Abbildung 25). Dies bedeutet, dass die pro Mitarbeiter zu betreuende Anzahl an Kindern geringer ist. Während also in Berlin auf eine/n MitarbeiterIn durchschnittlich 6,25 Plätze (1998) kommen, sind es in Bremen 6,2 und in Hamburg knapp 5,9. In Bayern beträgt die durchschnittlich zu betreuende Kinderzahl 9,75 und in Rheinland-Pfalz 7,7.

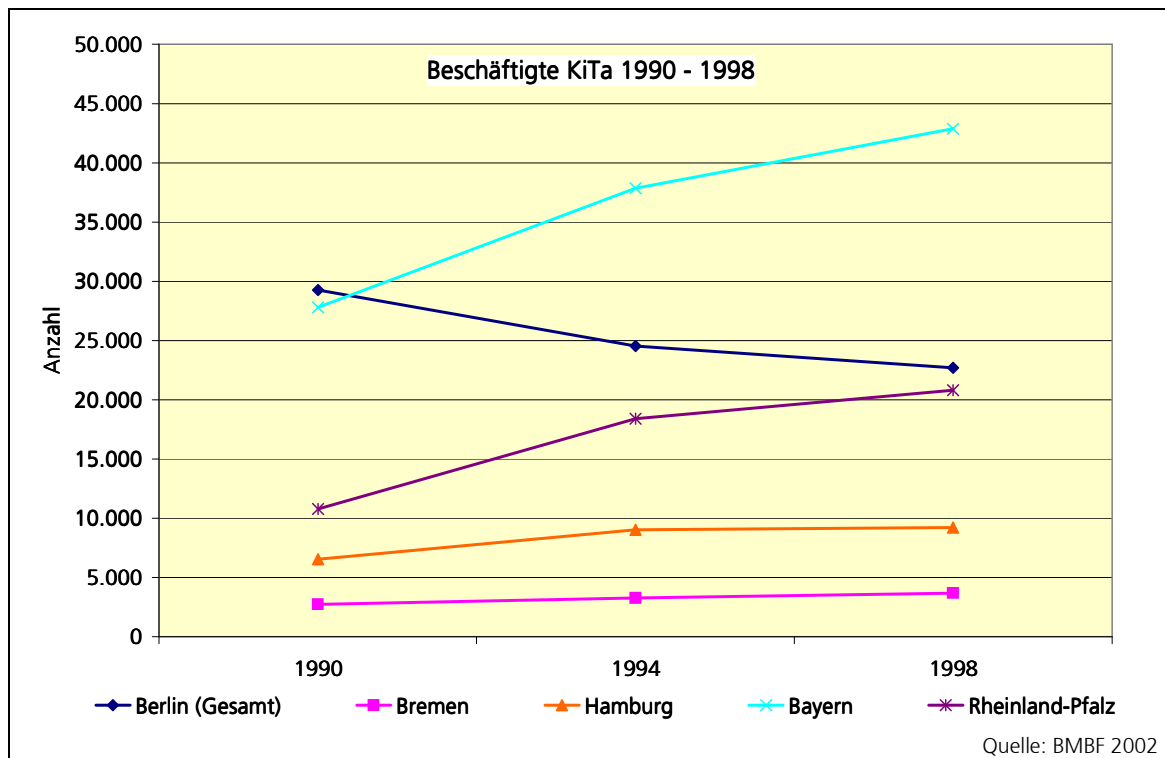


Abbildung 24: Entwicklung KiTa Beschäftigte im Ländervergleich 1990 - 1998

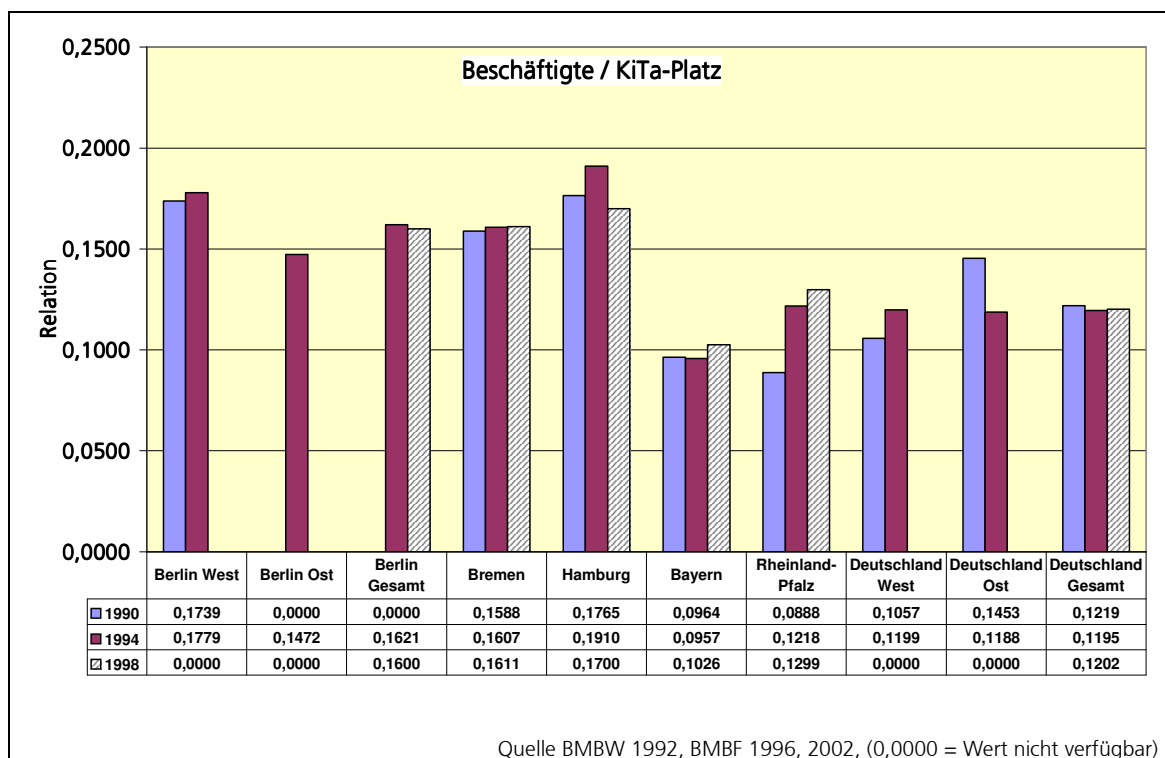


Abbildung 25: Beschäftigte pro KiTa-Platz 1990-1998 im Ländervergleich

Bei den vorstehenden Ausführungen ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Betreuungsrelation auf die Platzzahl und nicht auf die zu betreuende Kinderzahl bezieht. Da

aber in Berlin 1998 wesentlich mehr Kinder auf einen Platz kamen, verdeckt die o.g. Zahl die tatsächliche Relation. Eine entsprechende Korrektur würde dazu führen, dass sich die Betreuungsrelation in Berlin vergrößern, während sie sich beispielsweise in Bremen aufgrund der nicht genutzten Kapazitäten verringern würde. Somit ließe sich das o.g. Betreuungsverhältnis u.U. mit der Zahl der tatsächlich betreuten Kinder rechtfertigen, die in Berlin wesentlich höher ist als in den Vergleichsgebieten (siehe Abbildung 23).

Tabelle 7 zeigt, dass die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Kita-Bereich zwischen Stadtstaaten und (den hier betrachteten) Flächenländern 1998 deutlich voneinander abwich. So ist der Anteil der als ErzieherInnen ausgebildeten Beschäftigten in den Stadtstaaten deutlich niedriger als in den beiden Flächenländern. Umgekehrt ist der Anteil der Hochschulabsolventinnen zumindest in Berlin, und mit Einschränkungen auch in Bremen, deutlich höher. Dies gilt auch hinsichtlich des Personenanteils ohne Ausbildung und mit Einschränkungen der noch in Ausbildung befindlichen Personen.

	Erzieherinnen	Kinder- pflegerinnen	Diplom FH	Diplom Uni	in Ausbildung	ohne Ausbildung	übrige
Bayern	69%	2%	1%	1%	0%	9%	18%
Berlin	44%	5%	8%	2%	4%	15%	21%
Bremen	46%	16%	5%	1%	3%	10%	18%
Hamburg	46%	37%	1%	0%	3%	4%	9%
Rheinland-Pfalz	58%	12%	1%	0%	2%	9%	17%

Quelle BMBF 2002, eigene Berechnungen

Tabelle 7: Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Kita-Bereich im Ländervergleich

Dieses im Ländervergleich teilweise relativ hohe Qualifikationsniveau könnte zumindest einen Teil der relativ hohen Kosten pro Platz 1998 erklären, dürfte alleine allerdings als Erklärung nicht ausreichend sein. Es soll daher noch die Altersstruktur der MitarbeiterInnen untersucht werden.

Anhand von Abbildung 26 kann man sehen, dass neben Betreuungsquote und Qualifikationsstruktur auch die Altersstruktur zu den vergleichsweise hohen Kosten je Platz in Berlin im Jahre 1998 beitragen kann. Diese weicht deutlich von den anderen Bundesländern und insbesondere von den Flächenländern ab. Fast die Hälfte des in den Kitas beschäftigten Personals ist mindestens 40 Jahre alt, während nicht einmal 15 % unter 30 Jahre alt sind. In Bayern sind demgegenüber über 40 % in dieser jüngeren Altersgruppe und in Rheinland-Pfalz immer noch gut ein Drittel. Über 40 Jahre alt sind in Bayern nur 30 % und in Rheinland-Pfalz nur gut 35 % der Beschäftigten. Neben dem vergleichsweise hohen Alter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfte der Familienstand als vierter Faktor hinzukommen.

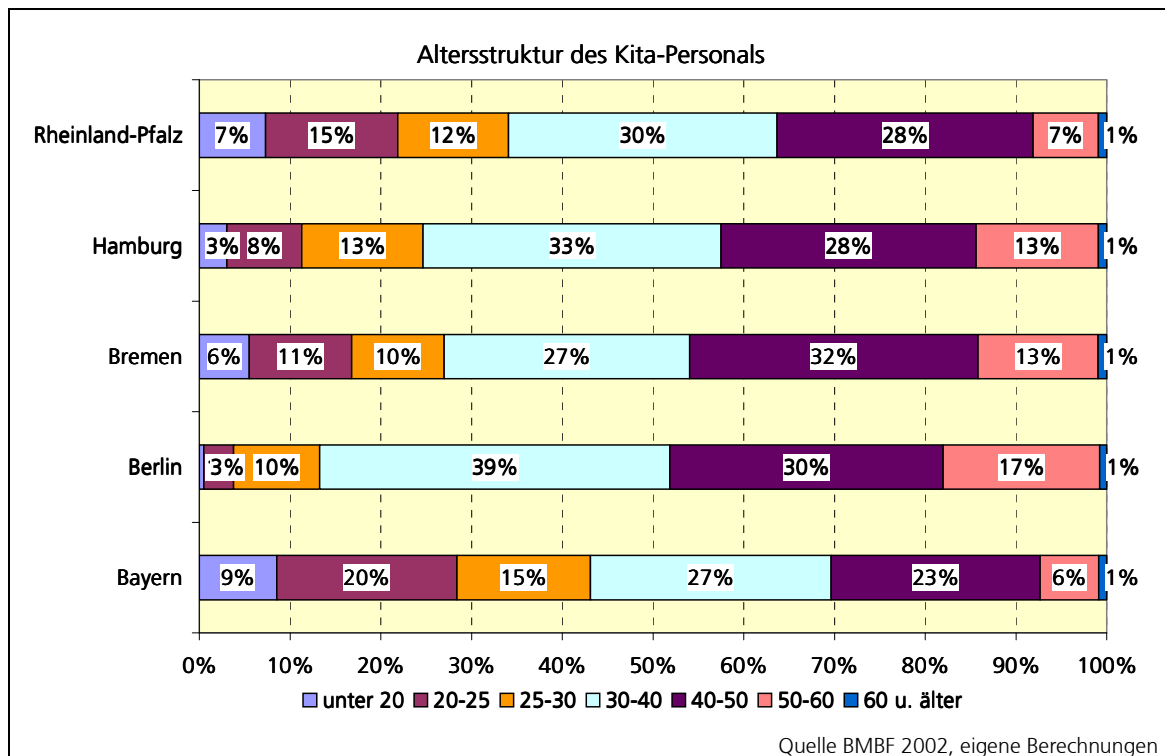


Abbildung 26: Altersstruktur der Beschäftigten im Kita-Bereich im Ländervergleich

Mit den vier hier als 'Kostentreiber' identifizierten Faktoren Betreuungsquote, Qualifikationsstruktur, Altersstruktur und Familienstand dürfte zumindest ein großer Teil der vergleichsweise hohen Kosten je Kita-Platz in Berlin 1998 im Vergleich zu den anderen Bundesländern erklärt werden können. Es sind also vor allen Dingen strukturelle Faktoren, die für die überdurchschnittlichen Kosten verantwortlich zeichneten.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass theoretisch vor allem durch eine Verjüngung des Personals erhebliche Kostenreduktionen erreicht werden können, sofern dies nicht bereits in den vergangenen Jahren geschehen ist. Hierauf könnten die deutlich gesunkenen Ausgaben je Platz hinweisen, wenn nicht (zugleich) die Betreuungsrelation verändert wurde. Unter Berücksichtigung der sozialen Auswahlfaktoren bei einem eventuellen Personalabbau würde faktisch genau das Gegenteil erreicht, da insbesondere die älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Fall ihre Arbeitsplätze behalten würden. Es würde also exakt das Gegenteil des Beabsichtigten erreicht und die Kosteneinsparungseffekte wären vergleichsweise gering. Geeigneter wäre demzufolge verstärkte Teilzeitarbeit für ältere Kräfte und Kompensation durch die Einstellung oder Mehr-Beschäftigung jüngerer Erzieherinnen und Erzieher.

4.2.4 Zusammenfassung

Hinsichtlich der Kindertageseinrichtungen¹² zeigt sich, dass Berlin zumindest bis Ende der 1990er Jahre eine vergleichsweise gute Ausstattung gegenüber den Vergleichsländern hatte. Dies gilt für alle Kernindikatoren, die Ausgaben je Platz, den Ausgabenanteil im Verhältnis zum BIP, die Ausgaben je Einwohner und – mit Einschränkungen – für den Ausgabenanteil am Gesamthaushalt. Als strukturelle Ursachen dürften dafür auch vier als Kostentreiber identifizierte Faktoren verantwortlich sein,

- eine (relativ) gute Betreuungsquote je Platz,
- das hohe Qualifikationsniveau der Mitarbeiter,
- deren Altersstruktur und
- ihr Familienstand.

Mit Blick auf die Kennziffern Anteil am BIP und am Haushalt sei ferner auf das vergleichsweise geringe BIP (je Einwohner) und den Einfluss geringerer Sozial- und Schuldendienstanteile hingewiesen,¹³ wodurch der Vergleich möglicherweise leicht verzerrt wird.

Wenn die in der Drucksache 15/10390 ausgewiesenen Zahlen zutreffend sind, dann haben sich die Ausgaben sowie die Kernindikatoren in den vergangenen Jahren teilweise deutlich verringert. Dies gilt – soweit ersichtlich – insbesondere für die Ausgaben je Platz, die mit € 4.450 auf Basis der Soll-Zahlen 2002 unter dem bundesdeutschen Durchschnittswert liegen, wie ihn die OECD in ihrer Ausgabe von 'Bildung auf einen Blick' ausweist, aber auch unter internationalen Vergleichswerten. Ferner scheinen zugleich die vorhandenen Platzkapazitäten mittlerweile nicht mehr vollständig ausgenutzt zu werden; so ergibt sich in den Krippen und in den Kindergärten eine Auslastung von 89 % und im Hortbereich von 60 %, woraus u.U. Potentiale für Ausgabensenkungen resultieren könnten, sofern dies nicht nur vorübergehende Entwicklungen sind. Inwieweit dies der Fall ist, kann aber an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Soweit entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, sollte darauf geachtet werden, dass hierbei die Interessen der Eltern und Kinder berücksichtigt werden.

Personalabbau dürfte insoweit nicht zu geringeren Ausgaben je Platz führen, da die erforderliche Sozialauswahl gerade die älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schützen

¹² Aufgrund des ausgesprochen geringen Ausgabenanteils für Jugendarbeit, wird diese hier vernachlässigt.

¹³ In Kapitel 2 hatten wir gezeigt, dass Hamburg und Bremen einen höheren Sozialausgabenanteil und wahrscheinlich auch einen höheren Schuldendienstanteil am Haushalt hat, der dazu führt, dass Berlin einen etwas überproportionalen Bildungsausgabenanteil ausweisen dürfte.

würde. Eine geeignetere Maßnahme wäre der verstärkte Übergang zu Teilzeitbeschäftigung für ältere Kräfte und Ersatz durch jüngere Personen. Unter Umständen könnte eine leichte Veränderung der Betreuungsrelationen ebenfalls für Entlastungen sorgen. Hierbei wäre aber auf sozio-ökonomische Rahmenbedingungen zu achten.

4.3 Schulen

Die Ausgaben für das allgemein- und berufsbildende Schulwesen haben sich in Berlin seit 1995 von € 2.239 Mio. auf € 2.014 Mio. verringert, dies entspricht einer Abnahme um 10 %. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich sonst nur noch in Bremen, während die anderen Vergleichsländer eine Zunahme um 6 % in Hamburg, 14 % in Rheinland-Pfalz und 21 % in Bayern aufweisen. In den folgenden Abschnitten werden wir mögliche Ursachen für diese divergierende Entwicklung untersuchen.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (vorl. Ist)	2002 (Soll)
Berlin	1.042.524	2.238.772	2.254.610	2.143.674	2.120.858	2.090.323	2.042.342	2.074.590	2.013.957
Bremen	315.978	410.262	409.781	421.724	411.061	418.018	408.499	408.339	381.341
Hamburg	709.162	1.100.202	1.165.705	1.158.400	1.087.764	1.137.947	1.168.186	1.157.228	1.165.025
Bayern	4.836.821	6.209.684	6.410.493	6.479.570	6.646.144	6.800.707	6.865.984	7.040.566	7.485.287
Rheinland-Pfalz	1.468.942	1.949.372	2.013.262	2.037.761	2.062.891	2.103.279	2.137.400	2.210.136	2.230.576
Stadtstaaten insgesamt	2.067.664	3.749.236	3.830.095	3.723.798	3.619.683	3.646.289	3.619.029	3.640.157	3.560.323
Neue Bundesländer		8.790.876	8.791.892	8.806.233	8.621.661	8.527.689	8.322.106	8.369.238	8.584.593
Länder (einschl. Stadtstaaten)	25.961.868	44.494.161	45.153.798	45.311.148	45.615.316	46.305.471	46.721.867	47.536.487	49.150.686

Quelle BMBF 2002, eigene Berechnungen

Tabelle 8: Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen

4.3.1 Entwicklung wesentlicher Kennziffern

4.3.1.1 Ausgaben pro Schüler

Die Zahlen werden erst ab Mitte der 1990er erhoben und sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bis 2000 verfügbar. Allerdings sind die Daten für 2000 mit denen der Vorjahre aufgrund einer Umstellung der Statistik, bei der über eine neue Methodik die Schulverwaltung nach den Richtlinien der OECD miteinbezogen wird, mit 1999 nur grob und mit früheren Jahren nicht vergleichbar. Daher wird der Vergleich im folgenden auf diese beiden Jahre beschränkt; 1998 wird lediglich der Vollständigkeit halber dargestellt. Ferner sei auf die Einschränkung von Hetmeier (2000, S. 232) hingewiesen: "Aufgrund der Heterogenität der Schulsysteme und der im Haushaltswesen üblichen schwerpunktmäßigen Zuordnung von Haushaltstiteln zu den Aufgabenbereichen wird lediglich angenommen, dass die Schulausgaben insgesamt für die einzelnen Länder in vergleichbarer Form in den Finanzstatistiken dargestellt werden."

Die Ausgaben pro Schüler liegen bei den allgemeinbildenden Schulen im Haushaltsjahr 2000 (unter Einschluss der Schulverwaltung) in Berlin insgesamt wie auch in einzelnen Bereichen unter denen der anderen beiden Stadtstaaten und bei den Berufsschulen auch unter Bayern, aber ansonsten immer über denen von Bayern und Rheinland-Pfalz.

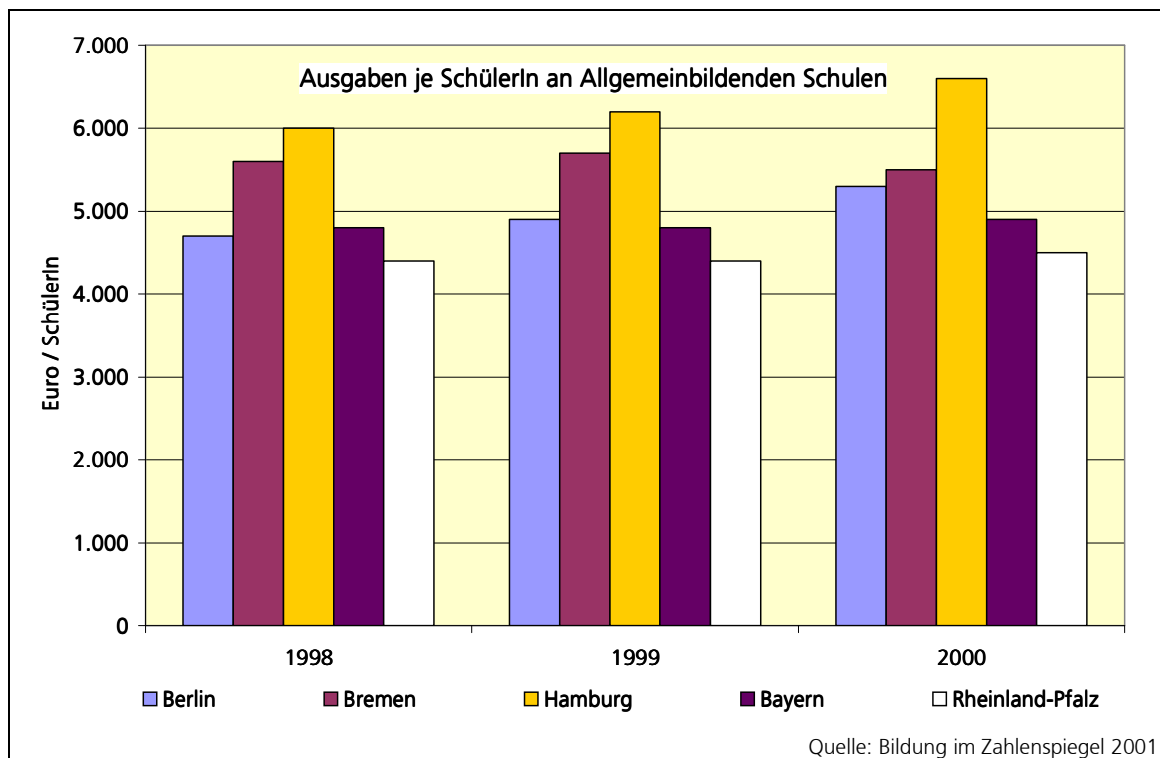


Abbildung 27: Ausgaben pro SchülerIn an allgemeinbildenden Schulen 1998-2000

Bei den allgemeinbildenden Schulen gab Berlin im Jahre 2000 € 5.300 pro Schüler aus, Bremen € 5.500 und Hamburg € 6.600, bei den beruflichen Schulen € 3.200, Bremen € 3.500, Hamburg € 4.500 (siehe Tabelle 9), bei den Berufsschulen € 2.100, Bremen € 2.400 und Hamburg € 2.900 (siehe Tabelle 10).

Ausgaben für öffentliche Schulen je Schüler an Allgemeinbildenden Schulen				
	1998	1999	2000	
Berlin	4700	4900	5300	
Bremen	5600	5700	5500	
Hamburg	6000	6200	6600	
Bayern	4800	4800	4900	
Rheinland-Pfalz	4400	4400	4500	

Quelle: Pressemitteilungen des Statistischen Bundesamtes

Tabelle 9: Ausgaben je Schüler an Allgemeinbildenden Schulen 1998 – 2000

Wenn man die einzelnen Schularten vergleicht, fällt auf, dass die Ausgaben pro Berliner Schüler bei Grund-, Haupt-, und Integrierten Gesamtschulen jeweils unter Bremen und Hamburg und bei Realschulen und Gymnasien unter denen Bremens, Hamburgs und auch Bayerns liegen, während die Ausgaben für Sonderschulen mit € 13.900 über denen Bayerns (€ 8.900), aber unter Bremen (€ 16.700) und Hamburg (€ 15.300) liegen. Rheinland-Pfalz liegt in allen Bereichen unter Berlin bzw. bei Gymnasien gleichauf.

Bei den beruflichen Schulen liegt Berlin unter dem Niveau der beiden anderen Stadtstaaten und auf vergleichbarem Niveau mit Bayern und Rheinland-Pfalz, allerdings steigen die Ausgaben in 2000 leicht über deren Niveau an.

Ausgaben für öffentliche Schulen je Schüler an Beruflichen Schulen			
	1998	1999	2000
Berlin	3000	3100	3200
Bremen	3500	3400	3500
Hamburg	4400	4400	4500
Bayern	3200	3200	3100
Rheinland-Pfalz	3200	3200	3100

Quelle: Pressemitteilungen des Statistischen Bundesamtes

Tabelle 10: Ausgaben je Schüler an Beruflichen Schulen 1998 - 2000

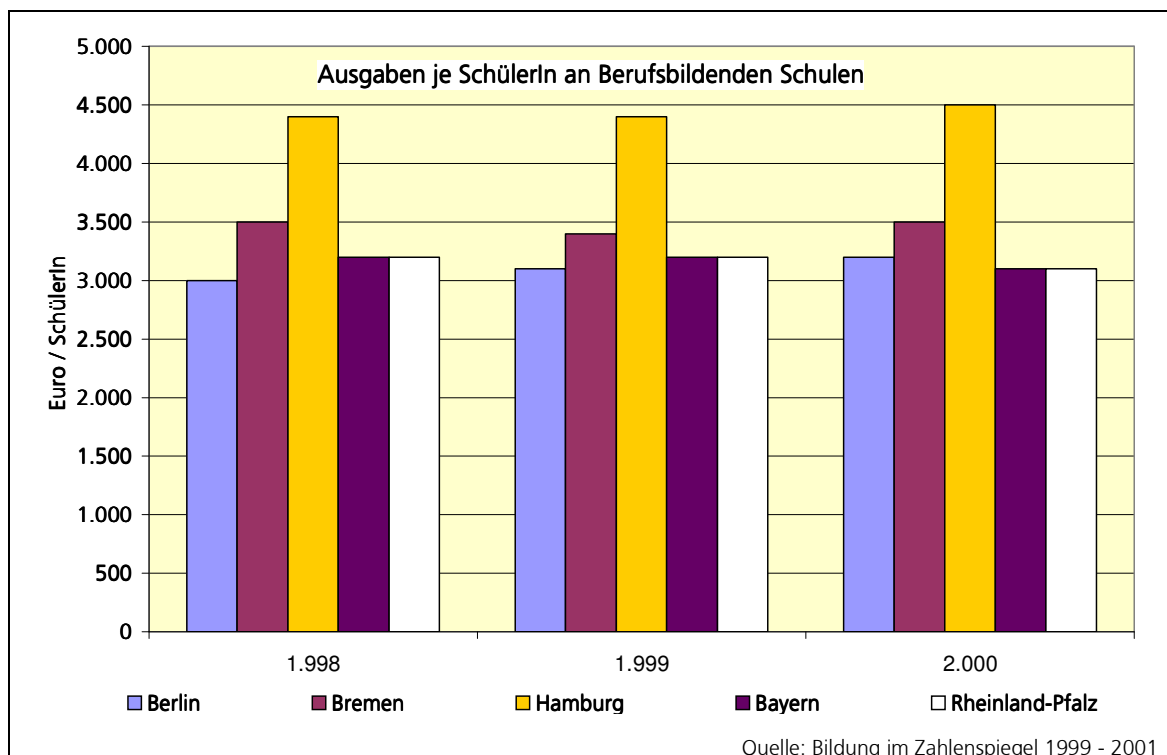


Abbildung 28: Ausgaben pro SchülerIn 1998-2000 an Berufsbildenden Schulen

4.3.1.2 Anteil der Bildungsausgaben am BIP

Der Anteil der Ausgaben für berufliche und allgemeinbildende Schulen am BIP liegt in Berlin mit 3,0-2,7 % höher als in allen Vergleichsländern, wobei sich dieser Anteil in allen Ländern verringert; allerdings vergleichsweise marginal in Bayern und Rheinland-Pfalz. Da die Verringerung in Berlin stärker ist als in den anderen Ländern, führt dies zu einer Annäherung der Werte (siehe Abbildung 29).

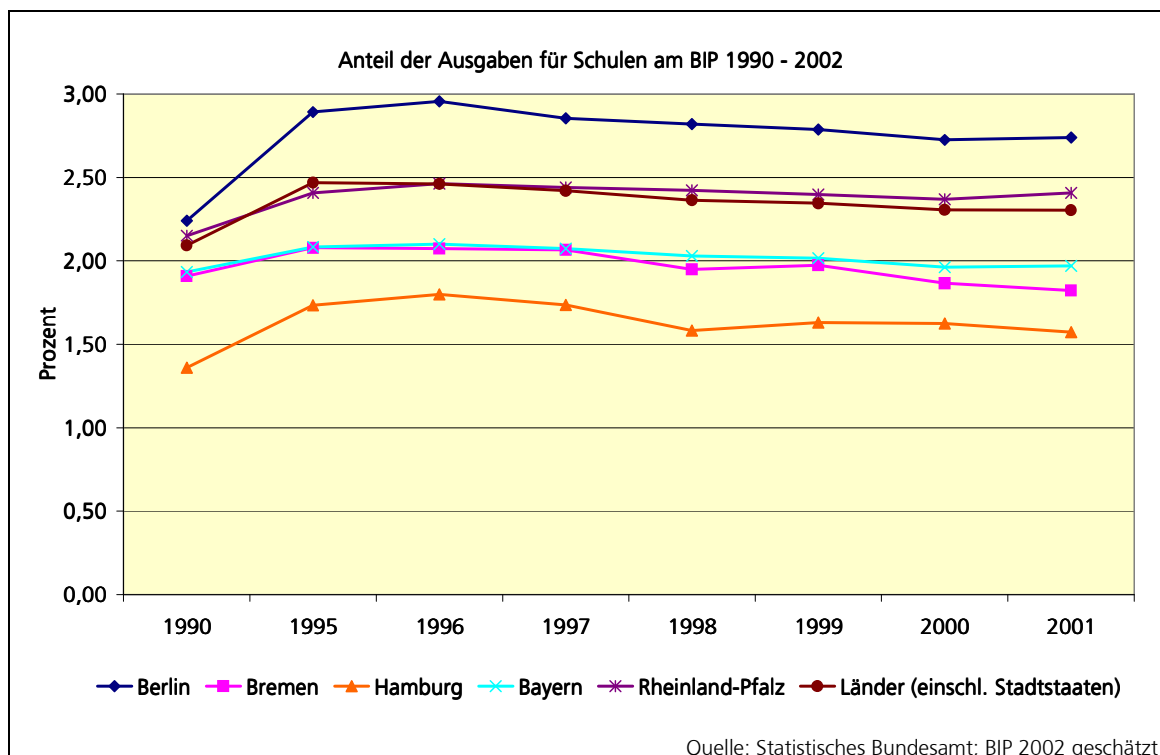


Abbildung 29: Anteil der Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen am BIP 1990 - 2001

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftsentwicklung in Berlin deutlich schlechter ist als in den anderen Ländern (s.o.), so dass die Abnahme zugleich auf relativ starke reale Einsparungen verweist, die zudem erheblich über denen der anderen Länder liegen muss. Mit anderen Worten: da die wirtschaftliche Entwicklung in den anderen Ländern deutlich besser war, dürften dort selbst sinkende BIP-Anteilswerte auf steigende Ausgaben schließen lassen (s.o.). Die ausschließliche Betrachtung dieser Kennziffer würde daher zu Fehlschlüssen leiten.

Die Abbildung zeigt zugleich den erheblichen Anstieg des Ausgabenanteils zwischen 1990 für West-Berlin und 1995 für Gesamt-Berlin, der zumindest teilweise auf einen vergleichsweise sehr hohen Ausgabenanteil im Ostteil der Stadt zurückzuführen sein dürfte. Dies zeigt sich auch am sehr geringen Ausgabenanteil Hamburgs, der in deutlichem Miss-

verhältnis z.B. zu den Ausgaben je Schüler (s.o.), je Einwohner sowie am Gesamthaushalt steht (siehe unten).

4.3.1.3 Anteil der Schulausgaben am Gesamthaushalt

Der Anteil der Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen am Gesamthaushalt ist in Berlin mit 9,0 % (Soll 2002) mittlerweile deutlich unter den Anteilen von Bremen (10,3 %) und Hamburg (13,8 %) und vor allen Dingen Bayern und Rheinland-Pfalz (15,6 bzw. 15,4 %) (siehe Tabelle 4).

Im Zeitablauf zeigen sich tendenziell gegenläufige Entwicklungen, insbesondere in den letzten Jahren. Während der Anteil in Berlin sank, stieg er in den anderen Ländern.

	1995 Ist	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 vorl. Ist	2001 (Soll)	2002 (Soll)
Berlin	9,22	9,39	9,14	10,13	9,84	10,19	9,94	9,87	8,99
Bremen	9,19	9,07	9,27	9,93	9,71	10,18	10,67	10,79	10,33
Hamburg	10,87	11,26	11,25	12,14	12,57	12,83	16,52	13,59	13,83
Bayern	12,16	12,26	12,55	14,58	14,76	14,14	15,18	15,30	15,60
Rheinland-Pfalz	13,02	13,05	13,07	14,01	14,07	13,68	14,93	14,90	15,42

Quelle: Mitteilung Statistisches Bundesamt, 2003

Tabelle 11: Anteil der Schulausgaben am Gesamthaushalt 1995 bis 2002 (Soll)

Dies deutet einerseits wiederum auf strukturelle Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern hin, andererseits aber auch zwischen Berlin und den anderen Stadtstaaten. So haben beispielsweise höhere Sozialhilfesaufwendungen hierauf Einfluss. Unterschiedliche strukturelle Faktoren im Bildungswesen scheinen jedoch auszuschließen zu sein, da sich die hier dargestellte Differenz der Haushaltsanteile nur marginal ändert, wenn man das gesamte Bildungswesen betrachtet. Einen gewissen Einfluss scheinen lediglich die kulturellen Ausgaben zu haben, da deren Einbeziehung zu einer weitgehenden Angleichung der Anteile am Gesamthaushalt führt. D.h. Berlin hat einen deutlich höheren Aufwendungsanteil für kulturelle Zwecke als etwa Bayern oder Rheinland-Pfalz.

4.3.1.4 Ausgaben je Einwohner

Bei den Ausgaben pro Einwohner für allgemeinbildende und berufliche Schulen liegt Berlin mit € 604 und € 613 mittlerweile etwas oberhalb Bremens, aber unter Hamburg (€ 684 - 673) und zwischenzeitlich auch Bayern (€ 606, Soll 2002), während Rheinland-Pfalz mit € 550 recht deutlich darunter liegt (siehe Abbildung 30).

Dieses Ergebnis erlaubt auch die Frage nach dem möglichen Effekt von Fixkosten, d.h. der Bedeutung von Kosten, die nicht mit der Anzahl der Schüler schwanken. Schließlich sind etwa Gebäude und ihre Instandhaltung oder auch die allgemeine Verwaltung (weit-

gehend) von der Schülerzahl unabhängig – siehe dazu auch die Aufteilung der Kosten pro Schüler im Abschnitt 4.3.2

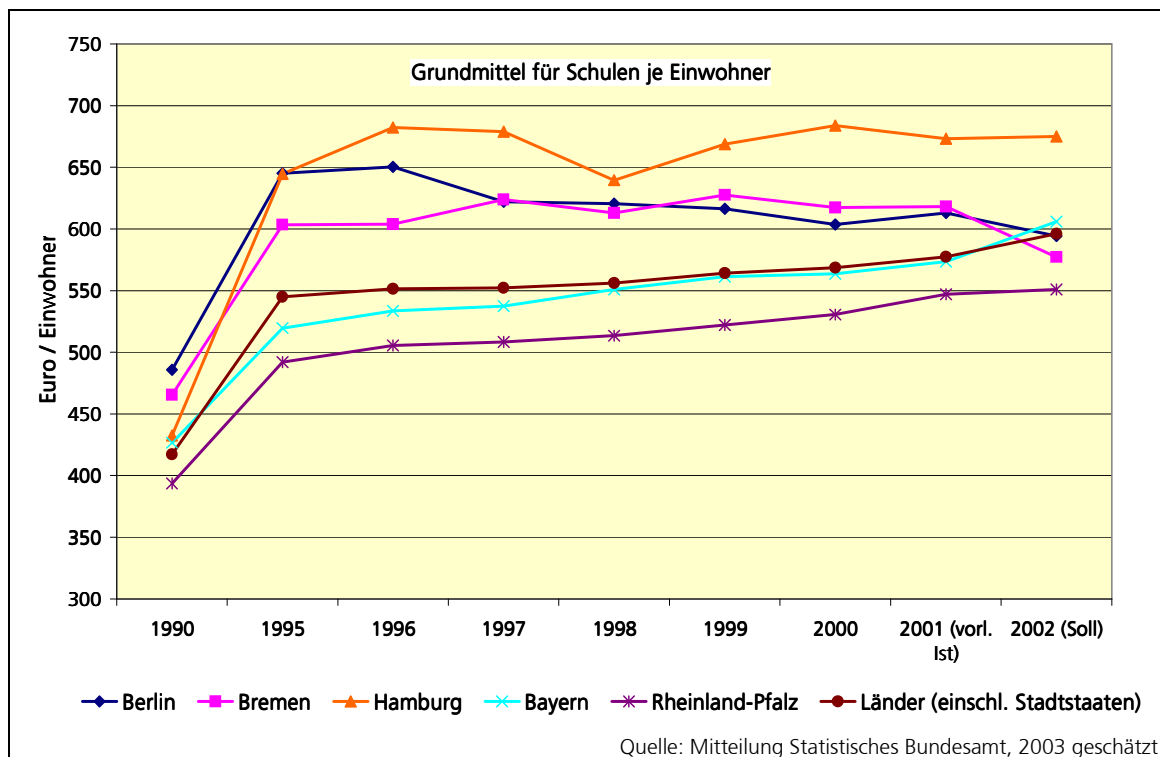


Abbildung 30: Grundmittel für Schulen pro Einwohner 1990- 2002

4.3.2 Ausgabenstruktur

In Kapitel 4.3.1.1 hatten wir gesehen, dass Berlin bei den Ausgaben pro Schüler geringere Ausgaben als die anderen Stadtstaaten hat und teilweise mit den Flächenländern gleichauf, teilweise aber auch darüber liegt. Somit stellt sich die Frage, inwieweit hierfür strukturelle Ursachen, wie etwa die Verteilung der Mittel auf verschiedene Ausgabezwecke, verantwortlich sind. Die folgende Aufstellung gibt eine Übersicht über die verschiedenen Ausgabenanteile je Schüler

Wenn man die verschiedenen Ausgabearten (Sach- bzw. Personalkosten) betrachtet (siehe Tabelle 12), liegt Berlin bei den Personalausgaben je Schüler mit € 4.200 über Bayern und Rheinland-Pfalz, aber unter Bremen (€ 4.300) und Hamburg (€ 4.800). Der laufende Sachaufwand von Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz (jeweils € 400) liegt unter Bayern (€ 500), Hamburg (€ 700). Die Investitionsausgaben je Schüler liegen in Berlin mit € 200 unter allen anderen Bundesländern, die mindestens doppelt soviel ausgeben.

Personalausgaben / Schüler			
	1998	1999	2000
Berlin	3700	3900	4200
Bremen	4500	4500	4300
Hamburg	4600	4600	4800
Bayern	3500	3600	3600
Rheinland-Pfalz	3500	3500	3400
Laufender Sachaufwand			
	1998	1999	2000
Berlin	400	400	400
Bremen	300	400	400
Hamburg	700	700	700
Bayern	500	500	500
Rheinland-Pfalz	400	400	400
Investitionsausgaben			
	1998	1999	2000
Berlin	300	300	200
Bremen	300	300	400
Hamburg	400	400	600
Bayern	500	500	400
Rheinland-Pfalz	300	400	400
Gesamt			
	1998	1999	2000
Berlin	4400	4600	4900
Bremen	5100	5100	5000
Hamburg	5600	5800	6100
Bayern	4400	4500	4500
Rheinland-Pfalz	4100	4200	4200

Quelle Statistisches Bundesamt 2002, 2003

Tabelle 12: Ausgaben für öffentliche Schüler nach Ausgabearten und Ländern

Der starke Anstieg der Personalausgaben zwischen 1999 und 2000 um € 300 oder 11 % ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf eine Veränderung der methodischen Grundlagen, hier die Einbeziehung der Schulverwaltungsausgaben, zurückzuführen. Allerdings fällt auf, dass sich dies weder in den Gesamtausgaben für die Berliner Schulen noch gleichmaßen in den anderen Bundesländern widerspiegelt. So sinken z.B. die Personalausgaben je Schüler in Bremen und bleiben in Bayern konstant.

In Berlin sinken zwischen 1999 und 2000 die Investitionen von € 300 auf € 200, während der laufende Sachaufwand mit € 400 konstant bleibt, während die Gesamtausgaben von € 4.600 auf € 4.900 steigen.

Als weiterer Indikator sollen hier noch die Personalausgaben je wöchentlicher Unterrichtsstunde betrachtet werden (siehe Tabelle 13). Die Personalausgaben je wöchentlicher Unterrichtsstunde liegen mit € 3.000 in Berlin über Bayern (€ 2.900) und Rheinland-Pfalz (€ 2.700), und gleichauf mit Bremen und unter Hamburg (€ 3.300).

Personalausgaben je wöchentlicher Unterrichtsstunde			
	1998	1999	2000
Berlin	2700	2700	3000
Bremen	3000	3100	3000
Hamburg	3200	3200	3300
Bayern	2800	2900	2900
Rheinland-Pfalz	2800	2800	2700

Quelle: Statistisches Bundesamt 2003

Tabelle 13: Personalausgaben je wöchentlicher Unterrichtsstunde 1998 - 2000

4.3.3 Entwicklung der Schülerzahlen

In 1990 betrug die Schülerzahl Berlins 265.407, stiegen in Folge der Vereinigung im nächsten Jahr um knapp 201.000 auf 466.365 und danach kontinuierlich weiter bis 1996 auf 517.035. Danach sanken die Schülerzahlen wieder, zuletzt von 1999 auf 2000 von 499.129 auf 489.025, also um etwas mehr als 2 %.

4.3.4 Erteilte Unterrichtsstunden

Die erteilten Unterrichtsstunden insgesamt sind von 1990 mit 396.065 bis 1995 auf 729.434 angestiegen, wobei die Wiedervereinigung allein zu einer Steigerung von knapp 280.000 führte. Ab 1996 fluktuieren die Unterrichtsstunden zwischen ca. 737.000 und 712.000, wobei 2000 718.196 Stunden erteilt wurden, ca. 6.000 mehr als im Vorjahr. Dies deutet darauf hin, dass Kostenveränderungen durch mehr oder weniger Unterricht sich im Bereich von maximal 2 %, und in dem relevanten Jahr von ca. 1 % bewegen sollten. Allerdings hätte ihr Anstieg tendenziell zu einer Verminderung der Personalausgaben je erteilter Stunde führen müssen.

4.3.5 Vergleich der Personalausstattung bzw. Betreuungsrelationen in Schulen

Als dritter Grund für die Ausgabensteigerungen wird die Anzahl der Vollzeitkraftäquivalente an Lehrkräften betrachtet. Diese verringern sich zwischen 1999/2000 und 2000/2001 um 1,3 % von 27.990 auf 27.617 im Bereich der Allgemeinbildenden Schulen und um 1,7 % von 4.188 auf 4.116 im Bereich der beruflichen Schulen.

Es stellt sich daher die Frage nach den Personalkosten pro (Vollzeit-)Lehrkraft und dem Einfluss sinkender Schülerzahlen auf die Kosten pro Stunde. Die Ausgaben für diesen Bereich im Haushalt sind jedenfalls von 1999 € 2.090 Mio. um 2,3 % auf € 2.042 Mio. in 2000 gefallen, um danach wieder um 1 % auf € 2.074 Mio. anzusteigen. Das Durchschnittsalter der Berliner LehrerInnen liegt im Schuljahr 1999/2000 mit Werten zwischen 47 und 49 Jahren (o. V. 2000) und einem Durchschnitt von 47,7 Jahren im Bundesdurchschnitt (Statistisches Bundesamt, PM vom 6.8.2002). Die Ausgabensteigerung pro Schüler kann also nur zu einem geringen Teil von ca. 3 Prozentpunkten aus anderen Gründen als der Umstellung der Statistik erklärt werden.

Für die Zahl der Schüler pro Vollzeitlehrkraftäquivalent werden Teilzeitkräfte in Vollzeitlehrkräfte umgerechnet. Dies dient der besseren Vergleichbarkeit des Einsatzes an Lehrkräften im Verhältnis zur Schülerzahl. Insgesamt ist die durchschnittliche Schüler-Lehrer-Relation über alle Schularten in Berlin mit 23,2 Schülern je Vollzeitlehrkraftäquivalent im Schuljahr 2000/2001 größer als in Hamburg (19,9) und kleiner als in Bremen (23,7), Bayern (25,7) und Rheinland-Pfalz (26,3). Dies bedeutet, dass Berlin relativ mehr Lehrer beschäftigt als die drei letztgenannten Ländern, allerdings weniger als Hamburg.

Das gleiche Bild ergibt sich für 1999/2000: Berlin mit 22,8 Schülern je Vollzeitlehrkraft gegenüber Hamburg (20,2), gegenüber Bremen (24,3), Bayern (25,3) und Rheinland-Pfalz (26,4). Diese Schüler-Lehrer-Relationen sollen nun etwas weiter aufgeschlüsselt werden.

4.3.5.1 Allgemeinbildende Schulen

Insgesamt ist Berlin im Bereich der allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2000/2001 mit 14,2 Schülern je Vollzeitlehrkraftäquivalent (VLÄ) im Vergleich zu Hamburg (14,0) ähnlich und gegenüber Bremen (15,7), Bayern (16,7), Rheinland-Pfalz (17,1) relativ besser ausgestattet, da jede/r LehrerIn im Durchschnitt vergleichsweise wenig SchülerInnen zu betreuen hat. In 1999/2000 war Berlin mit 14,4 gegenüber Hamburg (13,8) relativ schlechter ausgestattet, während die LehrerInnen in Bremen (15,5), Bayern (16,5) und Rheinland-Pfalz (17,3) im Durchschnitt mehr SchülerInnen zu betreuen hatten (siehe Abbildung 23).

Betrachtet man die einzelnen Segmente im Schulsystem, dann zeigt sich, dass Berlin generell eher unterdurchschnittliche Schüler-Lehrer-Relationen hat, wobei die konkrete Ausprägung vom jeweiligen Bereich abhängig ist. So liegt Berlin bei den Schulkindergärten/Vorklassen im Bundesdurchschnitt und etwas über Rheinland-Pfalz, aber deutlich unter Hamburg und Bremen.

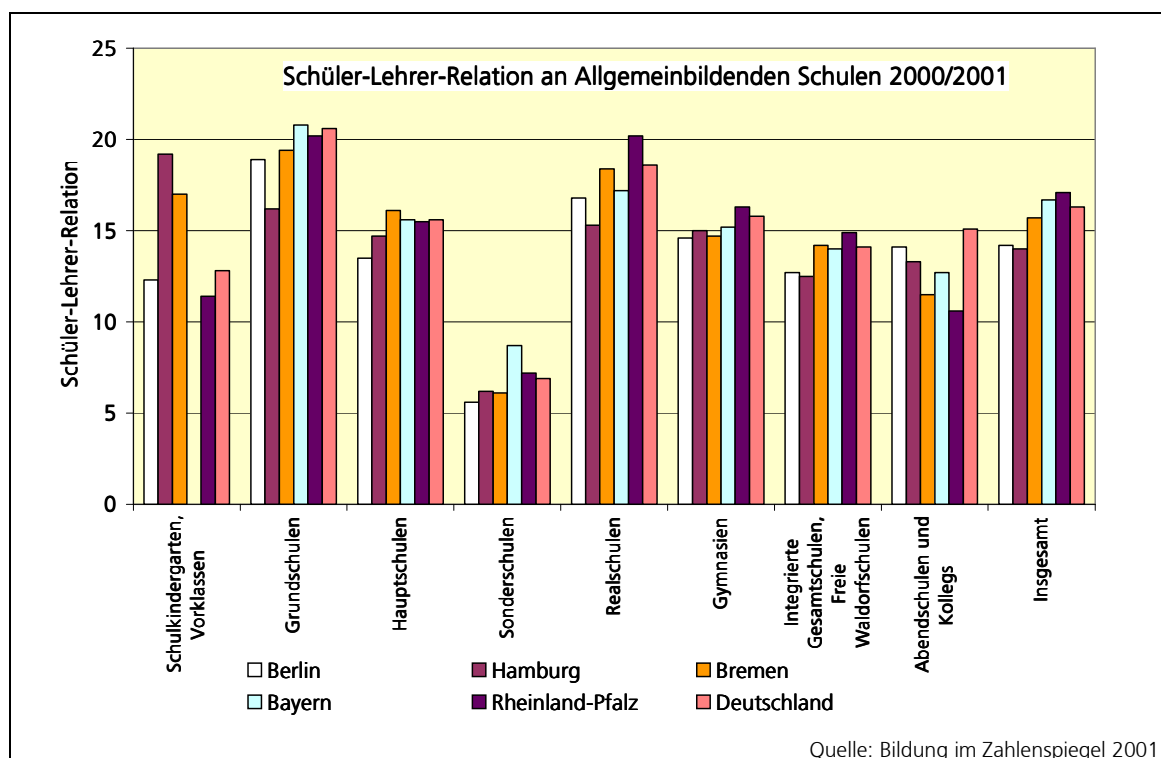


Abbildung 31: Schüler-Lehrkraftrelationen Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2000/2001

Eine überdurchschnittliche Schüler-Lehrer-Relation hat Berlin lediglich bei den Abendschulen und Kollegs gegenüber den genannten Vergleichsländern, nicht aber im Bundesdurchschnitt. D.h. in allen anderen Schulbereichen würde eine Angleichung an die durchschnittlichen Werte der anderen Vergleichs- und Bundesländer zu einer Verringerung der Lehrerzahlen und damit zu Kosteneinsparungen führen.

Darüber hinaus, und unabhängig vom Vergleich mit anderen Bundesländern, stellt sich die Frage, ob das Schüler-Lehrer-Verhältnis an Gymnasien tatsächlich geringer sein muss als an Realschulen und nur marginal größer als an Hauptschulen.

Legt man internationale Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Klassengröße und Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler zugrunde, dann lässt sich kein signifikanter Zusammenhang erkennen. D.h. es kann daraus vor allen Dingen keine generelle Rechtfertigung für kleinere Schulklassen abgeleitet werden. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass Rahmenbedingungen, wie etwa das Verhalten der Schüler im Klassenverband sowie deren sozio-ökonomischer Hintergrund, hierauf rückwirken. Dies in Überlegungen zur Schüler-Lehrer-Relation aufgreifend würde bedeuten, dass Klassen an Hauptschulen kleiner sein sollten als an Realschulen und an Gymnasien.

Betrachtet man den Ist-Zustand, dann ist die durchschnittliche Betreuungsrelation an Realschulen wesentlich größer als an Hauptschulen und Gymnasien, letztere aber nur un-

wesentlich größer als an Hauptschulen. Dies könnte durch die statistische Zusammenfassung von Sekundarstufe I und II begründet sein. Denn, wie sich im nächsten Kapitel zeigt, ist die SLR an Fachgymnasien, die formal den beruflichen Schulen zugerechnet werden, noch kleiner. Da diese eindeutig der Sekundarstufe II zuzurechnen sind, ist anzunehmen, dass sie die Situation der Sekundarstufe II auch an 'normalen' Gymnasien einigermaßen zutreffend widerspiegeln. Dies würde bedeuten, dass gerade diese sozio-ökonomisch relativ bevorteilte Gruppe vergleichsweise kleine Gruppen vorfindet, was eine teilweise Rechtfertigung in den Wahlmöglichkeiten bezüglich der Schulfächer hat. Dies könnte zu einer anderen Überlegung im Hinblick auf Kosteneinsparung und Effizienzsteigerung führen, die an dieser Stelle nur kurz angedeutet soll: die Zusammenlegung von gymnasialen Oberstufen zu größeren Einheiten. Dies könnte für viele Schüler die Wahlmöglichkeiten sogar noch verbessern und erlaubt die Einrichtung größerer Klassen bzw. größerer Schüler-Lehrer-Relationen, ohne das vertretbare Maß zu übersteigen. In einer Stadt wie Berlin dürfte die Infrastruktur ausreichend sein, um etwas größere Einzugsbereiche in der Oberstufe zu ermöglichen.

Unabhängig davon dürfte eine einfache Übertragung durchschnittlicher Werte auf Bundesebene oder von den Flächenländern aufgrund der unterschiedlichen (sozio-ökonomischen) Rahmenbedingungen den Anforderungen in Berlin wahrscheinlich nicht gerecht werden. Dennoch könnte eine Vergrößerung der Klassen bzw. des Schüler-Lehrer-Verhältnisses anhand der vorliegenden Zahlen insoweit gerechtfertigt erscheinen, als in diesen beiden Stadtstaaten teilweise mehr Schüler auf einen Lehrer kommen und es keine grundlegenden Unterschiede zwischen Schülern in Berlin und Hamburg oder Bremen geben dürfte.

4.3.5.2 Berufsbildende Schulen

Im Bereich der Berufsschulen ist Berlin mit 33,9 gegenüber Bremen (25) und Hamburg (31,8) Schülern je Vollzeitlehrkraftäquivalent im Schuljahr 2000/2001 schlechter ausgestattet. Im Vergleich zu Bayern (35,7) und Rheinland-Pfalz (35,4) ist es allerdings besser ausgestattet. Im Schuljahr 1999/2000 war Berlin mit 31,6 Schülern je Vollzeitlehrkraft nur gegenüber Hamburg mit 25 schlechter ausgestattet. Bremen (33,5), Bayern (35,3) und Rheinland-Pfalz (35,6) haben mehr Schüler je Vollzeitlehrkraftäquivalent, d.h. tendenziell größere Klassen. Diese Veränderungen und Verschiebungen innerhalb nur eines Jahres, insbesondere in Bremen und Hamburg zeigen jedoch zugleich, dass solche Quoten und Vergleiche Momentaufnahmen und nicht zwingend das Ergebnis der Schul- und Bildungs-

politik sind und teilweise auch nicht sein können. Vor allen Dingen hat auch das Ausbildungsverhalten der Betriebe hierauf erheblichen Einfluss.

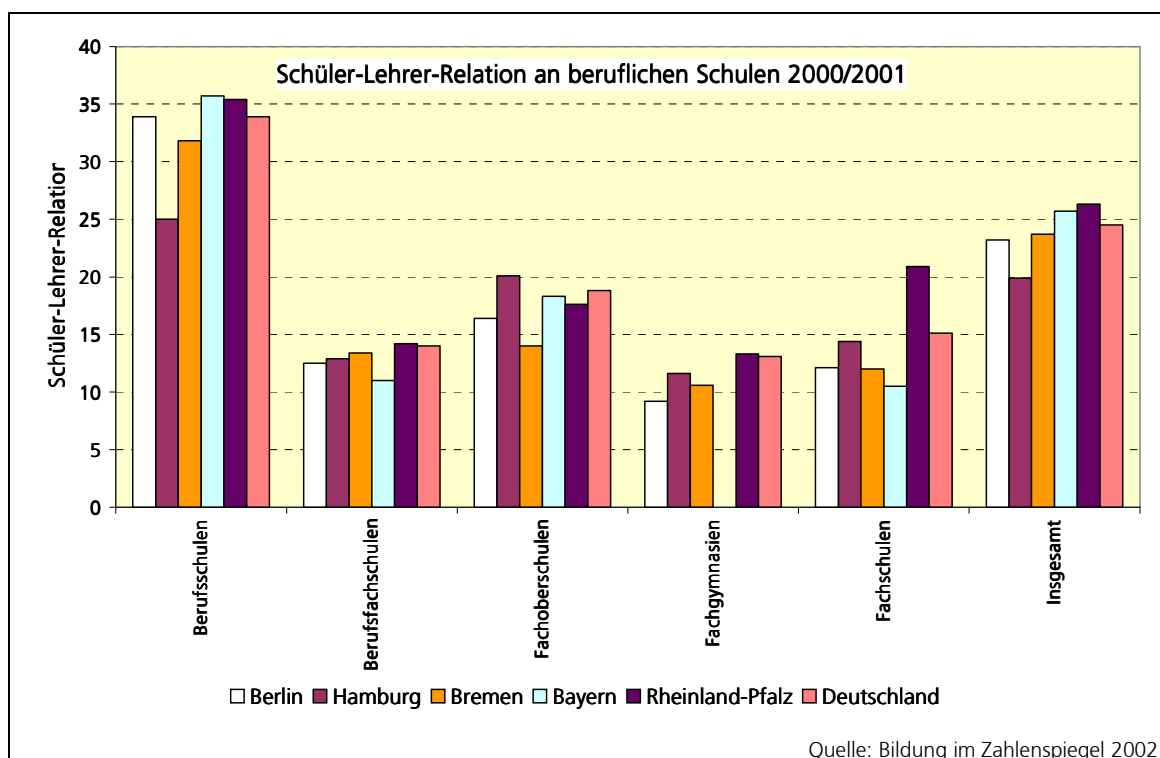


Abbildung 32: Schüler-Lehrkraftrelationen im Schuljahr 2000/2001

Statistisch-methodisch ist ferner auch zu berücksichtigen, dass die SLR bei den Berufsschulen dadurch verzerrt wird, dass die Schüler üblicherweise maximal zwei Tage pro Woche oder entsprechend im Blockunterricht die Schule frequentieren. Um die SLR mit den anderen Schulformen tatsächlich zu vergleichen, müsste eigentlich ein Vollzeit-Schüler-Äquivalent gebildet werden. Faktisch dürfte daher das tatsächliche SLR an Berufsschulen in Berlin bei etwa 15 liegen und in den anderen Ländern entsprechend geringer oder höher.

Im Schuljahr 2000/2001 ist beim Vergleich von Berlin mit den genannten Ländern nur im Bereich der Berufsfachschulen (12,5 zu 11) und der Fachschulen (12,1 zu 10,5) gegenüber Bayern und im Bereich der Fachoberschulen gegenüber Bremen (16,4 zu 14) eine größere SLR, d.h. tendenziell eine schlechtere Ausstattung mit Lehrpersonal festzustellen. In allen anderen Bereichen ist die SLR in Berlin kleiner als in den Vergleichsländern. Im Schuljahr 1999/2000 liegt gegenüber Bayern eine schlechtere Ausstattung bei Fachschulen (12,1 zu 10,2) vor.

Auch hier ist im historischen Vergleich mit Zahlen des Schuljahres 1990 für diesen Bereich schon eine bessere Ausstattung Berlins, mit Ausnahme Bremens bei Fachoberschulen

und Fachschulen und Bayerns bei Fachschulen, zu konstatieren. Das heißt, die Wiedervereinigung kann nur einen begrenzten Einfluss auf die Höhe der Personalausstattung gehabt haben.

Verwundern muss grundsätzlich die in allen Ländern extrem kleine SLR bei den Fachgymnasien, die fast zwangsläufig zu vergleichsweise hohen Ausgaben je Schüler gegenüber anderen Schulformen führt. Sollte dies auch für die Oberstufen der Gymnasien und ggf. der Gesamtschulen gelten, dann wäre u.E. grundsätzlich zu fragen, ob eine solche extrem günstige Ausstattung wirklich erforderlich ist. Dabei ist uns durchaus bewusst, dass es für die Schüler Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Schul- und insbesondere Schwerpunktächer (Leistungskurse) geben soll und dies u.U. eine andere SLR erfordert als in der Sekundarstufe I. Auf der anderen Seite wäre durchaus zu überlegen, ob durch Zusammenlegung bzw. Zusammenfassung von Oberstufenkursen nicht Synergieeffekte realisiert werden könnten, die zu einer Effizienzsteigerung führen und nicht mit einer Verschlechterung der Schulbedingungen einhergehen müssen.

Auch darüber hinaus ist auffallend, dass die SLR an den meisten berufsbildenden Schulen kleiner sind als an den allgemeinbildenden Schulen, auch wenn der Durchschnittswert insgesamt höher ist. Dies ist allerdings auf den Verzerrungseffekt durch das hohe Verhältnis in den Berufsschulen zurückzuführen (s.o.). Es erscheint u.E. daher durchaus überlegenswert, inwieweit hier nicht Vergrößerungen der SLR zu erheblichen Einsparungseffekten führen können.

4.3.6 Zusammenfassung

Die Untersuchung der Schulausgaben hat ergeben, dass Berlin bei den meisten Kennziffern unterhalb der beiden anderen Stadtstaaten liegt. Dies gilt sowohl für die Ausgaben je Schüler und je Einwohner als auch die Ausgaben im Verhältnis zum Gesamthaushalt. Aufgrund der relativ geringen Wirtschaftskraft Berlins gilt dies allerdings nicht für die Ausgaben im Verhältnis zum BIP, hier sind die Berliner Anteilswerte deutlich höher.

Auch bei den Personalausgaben je Schüler und je wöchentlicher Unterrichtsstunde liegt Berlin unter den beiden anderen Stadtstaaten. Die Steigerung der Schulausgaben von 1999 auf 2000 ist insbesondere auf die Umstellung der Statistik auf das OECD-Berichtssystem und die Berücksichtigung der Verwaltungsausgaben zurückzuführen. Diese vermeintlichen Steigerungen sind also nicht real, sondern durch die andere Verbuchung der Schulverwaltung bedingt.

Bei der Betrachtung der Schüler-Lehrkräfte-Relation ergibt sich, dass in Berlin meist weniger Schüler durch einen Lehrer als in den Flächenländern betreut werden müssen, jedoch lässt sich dies u. U. durch die andere (sozio-ökonomische) Struktur von Stadtstaaten und Flächenländern rechtfertigen. Darüber hinaus ergibt sich ein unterschiedliches Bild für die Betreuungsrelationen zwischen den verschiedenen Stadtstaaten, dass – weitgehend ähnliche sozio-ökonomische Rahmenbedingungen vorausgesetzt – zwar teilweise Erhöhungen der Betreuungsrelationen rechtfertigen können, aber eben nicht in allen Bereichen.

Eine darüber hinaus gehende Überlegung setzt allerdings an einer Neustrukturierung der Betreuungsrelationen zwischen Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien an. Legt man internationale Untersuchungen über Zusammenhänge zwischen Betreuungsrelationen und Schülerleistungen zugrunde, dann scheint sich eine Rechtfertigung ableiten zu lassen für positiv korrelierende Gruppengrößen. D.h. Betreuungsrelationen an Gymnasien könnten größer sein als an Haupt- oder Realschulen. Dies dürfte insbesondere für die gymnasiale Oberstufe gelten, die derzeit über besonders günstige Relationen verfügt. Ohne Einschränkungen bei den Fachwahlmöglichkeiten könnte eine Vergrößerung der Schuleinzugsgebiete zu Effizienzsteigerungen und damit Kosteneinsparungen führen. Die ausgezeichnete Infrastruktur und das Alter der Schüler sollte diesbezüglich kein limitierende Faktor sein.

Ein weiterer Ansatz könnte in einer verstärkten Teilzeitbeschäftigung älterer Lehrerinnen und Lehrer bei gleichzeitig verstärkter Beschäftigung von jüngeren Lehrkräften bestehen, wodurch die durchschnittlichen Ausgaben erheblich gesenkt werden könnten.

Darüber wäre zu prüfen, inwieweit weitgehende Veränderungen möglich und mit Effizienzsteigerungen verbunden sind. So weisen z.B. die Erfahrungen mit dem Modellversuch zum produktiven Lernen durchaus darauf hin, dass weitergehende Veränderungen, etwa bei der Vermittlung des Unterrichtsstoffs oder bei zielgruppenadäquaten Unterrichtsformen bei einer größeren Zahl von potentiellen Schulabbrechern und wahrscheinlich auch bei anderen, sonst eher leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler zu deutlich besseren Abschlussraten im normalen Schulsystem führen. Ferner deutet einiges darauf hin, dass die Vermittlungschancen der Schüler, die im Rahmen des Modellversuchs ihren Hauptschulabschluss erworben haben, besser sind, und zwar u.U. selbst im Vergleich zu 'normalen' Hauptschulabsolventen. Zu einer Kosten-Wirksamkeitsanalyse siehe Dohmen (2001).

Weiterhin könnten damit u.U. teure 'Nachschulungs-', Warteschleifen- und Weiterbildungsmaßnahmen wie etwa Berufsgrundbildungs- und Berufsvorbereitungsjahr ver-

mieden werden. Im Rahmen einer übergreifenden Überlegung sollte ferner geprüft werden, inwieweit Mittelumverteilungen zwischen Bund und Land, etwa im Rahmen von Jump oder 'Jump plus' zur Vermeidung von solchen Umwegen und Nachqualifizierungsbedarfen beitragen können. Solche Maßnahmen sollten auch angesichts der in Berlin sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit (siehe Kapitel 5.1) sowie den daraus wahrscheinlich resultierenden hohen Sozialausgaben für diese Gruppe betrachtet werden, d.h. es wird eine bereichsübergreifende Betrachtung empfohlen, die heute in der Regel nicht betrieben wird.

4.4 Hochschulen

4.4.1 Entwicklung der Hochschulausgaben

Lagen die Hochschulausgaben für West-Berlin 1990 bei € 905 Mio., so sind sie für Gesamt-Berlin zwischen 1995 und 2002 (Soll) von € 1.446 Mio. auf € 1.300 Mio. gesunken. Letzteres entspricht einem Rückgang um 10 %. Der niedrigste Betrag wurde allerdings im Jahre 2000 mit € 1.227 Mio. verausgabt, d.h. in den vergangenen beiden Jahren sind die Hochschulausgaben bereits wieder gestiegen. Demgegenüber haben alle Vergleichsländer ihre Hochschulausgaben seit 1995 teilweise beträchtlich erhöht, Bremen um 33 %, Hamburg um 10 %, Bayern um 16 % und Rheinland-Pfalz um 7 %.

Hierbei dürften auch Veränderungen bei den Studierendenzahlen bzw. bei den Studienplätzen eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben, wo Berlin seit 1992 rund 30.000 Studienplätze abgebaut hat. Allerdings haben sich die Studierendenzahlen auch in den anderen Bundesländern teilweise erheblich verändert. Wir werden hierauf noch zurückkommen.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (vorl. Ist)	2002 (Soll)
Berlin	905.216	1.445.809	1.406.179	1.347.101	1.275.074	1.244.212	1.226.767	1.295.740	1.299.597
Bremen	127.952	158.246	160.323	164.723	176.515	202.122	215.255	220.882	210.362
Hamburg	379.993	496.919	563.443	519.586	552.812	544.891	577.086	511.254	548.509
Bayern	1.581.845	2.079.068	2.237.796	2.231.991	2.247.916	2.189.174	2.150.869	2.161.373	2.420.657
Rheinland-Pfalz	422.113	513.299	525.746	536.282	559.559	540.708	597.671	590.348	547.469

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 14: Entwicklung der Hochschulausgaben insg. seit 1990

4.4.2 Anteil der Hochschulausgaben am BIP

Trotz der deutlichen Erhöhung der Ausgaben Anfang der 1990er Jahre, u.a. aufgrund der Vereinigung ist der Anteil der Hochschulausgaben am BIP in den vergangenen 12 Jahren meist gesunken, und zwar insgesamt von 1,9 auf ca. 1,7 Prozent bezogen auf das

Ausgabensoll 2002. Allerdings liegt dieser Wert immer noch deutlich über dem der anderen Länder, jedoch sinkt der Anteil auch weitaus stärker (siehe Abbildung 33).

Wichtiger als die Verringerung des Anteilswertes als solchem ist jedoch, dass die Abnahme des Ausgabenanteils am BIP in den anderen Ländern auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zurückzuführen ist, während Berlin überwiegend negative Wachstumsraten beim BIP und bei den Hochschulausgaben hat. D.h. die Hochschulausgaben sind noch stärker gesunken als das BIP!

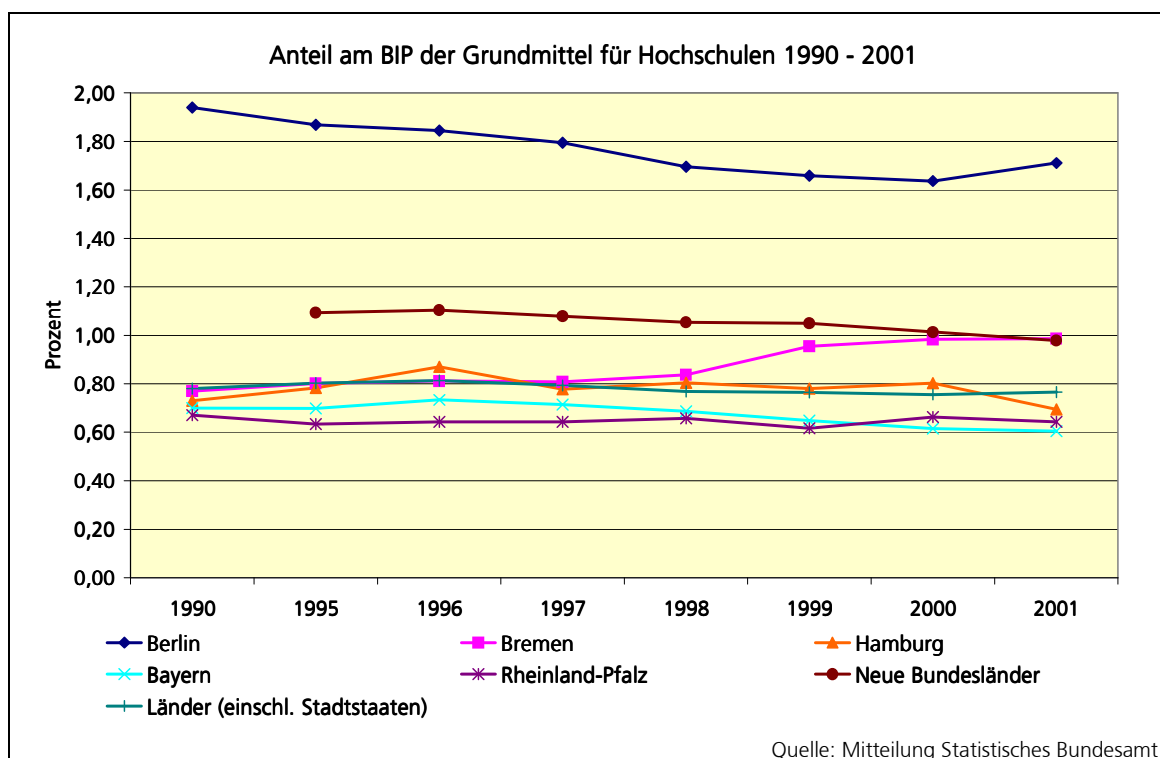


Abbildung 33: Entwicklung des Anteils der Grundmittel für Hochschulen am BIP 1990 - 2001 im Ländervergleich

Dies bedeutet zweierlei: Erstens, Berlin investiert im Verhältnis zum BIP immer noch weitaus mehr als die anderen Länder, beeinflusst durch eine schwache wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Zweitens verringert sich der Abstand zu den Vergleichsländern, vor allen Dingen aufgrund sinkender Ausgaben und unterschiedlicher Wirtschaftsentwicklung.

4.4.3 Anteil der Hochschulausgaben am Gesamthaushalt

Bezogen auf den Gesamthaushalt gibt Berlin für seine Hochschulen mit durchschnittlich ca. 6,0 % zwar etwas mehr, insgesamt aber einen vergleichbaren Anteil am Gesamthaushalt aus wie Bremen, während Hamburg bezogen auf die Sollausgaben 2002 6,5 % und

Bayern und Rheinland-Pfalz mit 10,6 bzw. 7,2 % doch deutlich mehr ausgeben (siehe Tabelle 15).

Allerdings lag der Anteilswert 1990 bezogen auf West-Berlin noch bei 6,6 %, d.h. unter Berücksichtigung der Wiedervereinigung hat sich der Hochschulanteil eher unterproportional entwickelt. Einschränkend sei aber auch darauf hingewiesen, dass die relativ hohen Werte in den Flächenländern auch dadurch beeinflusst werden, dass die Ausgabenanteile, u.a. bzgl. Schuldendienst und Sozialhilfe geringer sind und sich somit ein – im Vergleich zu Berlin und den anderen Stadtstaaten – etwas zu positives Bild ergibt.

Die höheren Anteile am Haushalt sind insofern von Bedeutung als auch Sozialhilfe und Schuldendienstanteile höher sind, und somit eigentlich niedrigere Anteile zu erwarten gewesen wären.

Aufgabenbereich	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (vorl. Ist)	2002 (Soll)
Berlin	6,59	5,96	5,86	5,75	6,09	5,86	6,12	6,21	5,80
Bremen	3,58	3,54	3,55	3,62	4,26	4,69	5,37	5,77	5,70
Hamburg	4,66	4,91	5,44	5,05	6,17	6,02	6,34	7,30	6,51
Bayern	8,64	9,10	9,18	9,30	9,54	9,11	8,69	9,94	10,60
Rheinland-Pfalz	6,18	6,19	5,99	6,02	6,53	6,32	6,69	7,48	7,23

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 15: Anteil der Hochschulausgaben am Gesamthaushalt

4.4.4 Hochschulausgaben je Einwohner

Die Ausgaben für Hochschulen bezogen auf jeden Einwohner stiegen von 2000 auf 2001, nachdem sie zuvor von € 417 in 1995 auf € 363 im Jahre 2000 gesunken sind (siehe Tabelle 16). Sie liegen in Berlin mit nunmehr € 383 (Soll 2002) erheblich über den Beträgen, die in Bremen und Hamburg (jeweils € 318) verausgabt werden und fast doppelt so hoch wie in Bayern (€ 196). Rheinland-Pfalz gibt mit € 135 je Einwohner noch deutlich weniger aus. 1990 lagen die Ausgaben in Berlin mit € 422 allerdings noch etwas höher. D.h. insgesamt ist ein Rückgang von 10 % und zwar trotz sinkender Bevölkerungszahlen zu verzeichnen.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Berlin	422	417	406	391	373	367	363	383	383
Bremen	188	233	236	244	263	303	325	334	318
Hamburg	232	291	330	304	325	320	338	297	318
Bayern	140	174	186	185	186	181	177	176	196
Rheinland-Pfalz	113	130	132	134	139	134	148	146	135

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 16: Entwicklung der Hochschulausgaben je Einwohner in Euro

Allerdings zeigen die Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern, dass diese grundsätzlich nicht vergleichbar sind, wie sich auch am Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung zeigt (siehe Abbildung 34).

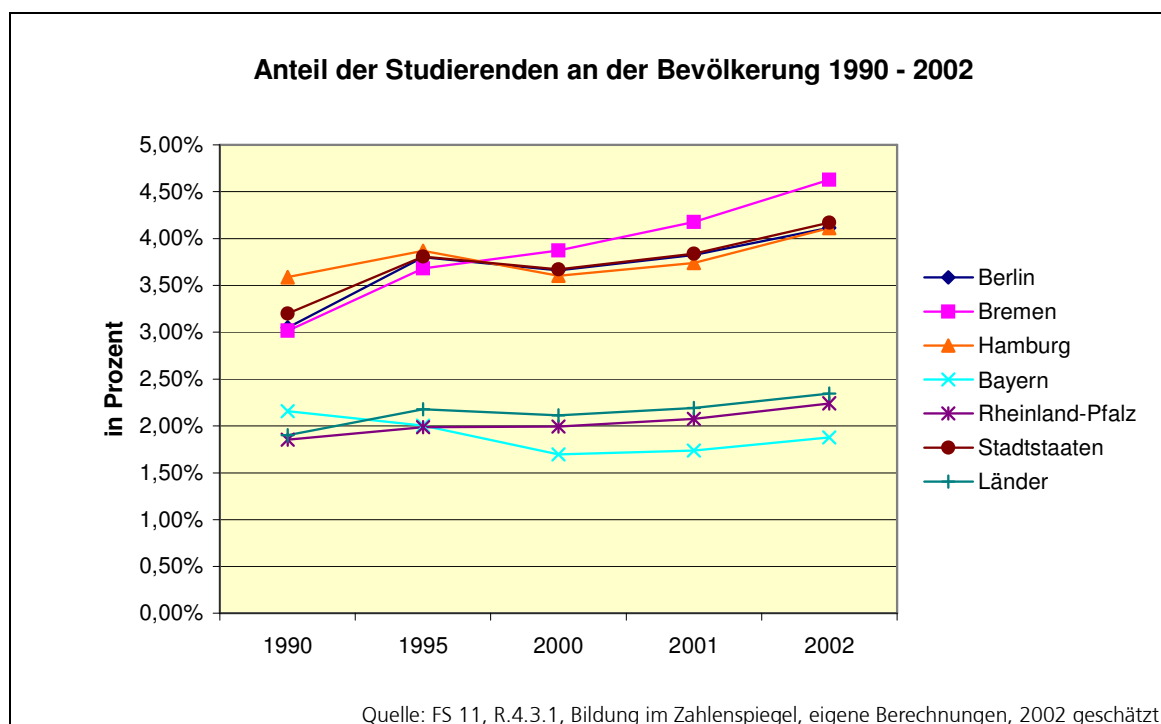


Abbildung 34: Entwicklung des Anteils der Studierenden an der Gesamtbevölkerung im Ländervergleich 1990 - 2002

Der Anteil der Studierenden (berechnet auf der Grundlage der Zahl der Studierenden im Wintersemester des jeweiligen Jahres) an der Bevölkerung Berlins liegt mit ca. 4 % ungefähr im Durchschnitt der Stadtstaaten, aber um 0,5 Prozentpunkte unterhalb Bremens, und zugleich über den Flächenstaaten Bayern und Rheinland-Pfalz bzw. des Bundesdurchschnitts. Daraus ergeben sich fast zwangsläufig höhere Hochschulausgaben je Einwohner, zumal die Parallelität der Unterschiede (doppelter so hoher Anteil, doppelt so hohe Ausgaben je Einwohner, aber auch im Verhältnis zum BIP) ins Auge fällt, auch wenn dies nicht uneingeschränkt gilt.

Es gilt daher im folgenden zu untersuchen, worauf die unterschiedlichen Ausgaben und deren Entwicklung im Vergleich der einzelnen Bundesländer zurückzuführen sind.

4.4.5 Entwicklung Studierendenzahlen

Es ist davon auszugehen, dass die Struktur der Studierenden, d.h. deren Verteilung auf die Hochschularten und die Studienfächergruppen erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtausgaben hat.

Die Entwicklung der Berliner Studienanfänger ist durch eine kontinuierliche Steigerung gekennzeichnet. 1980 begannen 10.607, 1990 12.198, 1995 17.518, 2000 21.075 und 2001 22.691 Studienanfänger ein Studium in Berlin. Diesem Zuwachs steht eine seit 1997

von 14.379 auf 11.617 in 2001 sinkende Zahl an Absolventen gegenüber. Wir kommen hierauf später noch zurück.

Abbildung 35 zeigt die Veränderung der Studierendenzahlen nach Fächergruppen an den Universitäten. Zuwächse sind vor allen Dingen in den Sprach- und Kulturwissenschaften sowie den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu verzeichnen. In diesen beiden Fächergruppen hat sich die Zahl der Studierenden seit 1990 um etwa 15.000 erhöht, der größte Teil ist aber auf die Wiedervereinigung zurückzuführen, wie die Veränderung zwischen 1990 und 1995 zeigt.

Auch die Mathematik und Naturwissenschaften können noch einen relativ starken Zuwachs verzeichnen,¹⁴ während die Veränderungen in den anderen Fächergruppen vergleichsweise marginal sind, sieht man einmal von der Verringerung der Studierendenzahlen in den Ingenieurwissenschaften ab, die im gesamten Bundesgebiet zu beobachten war.

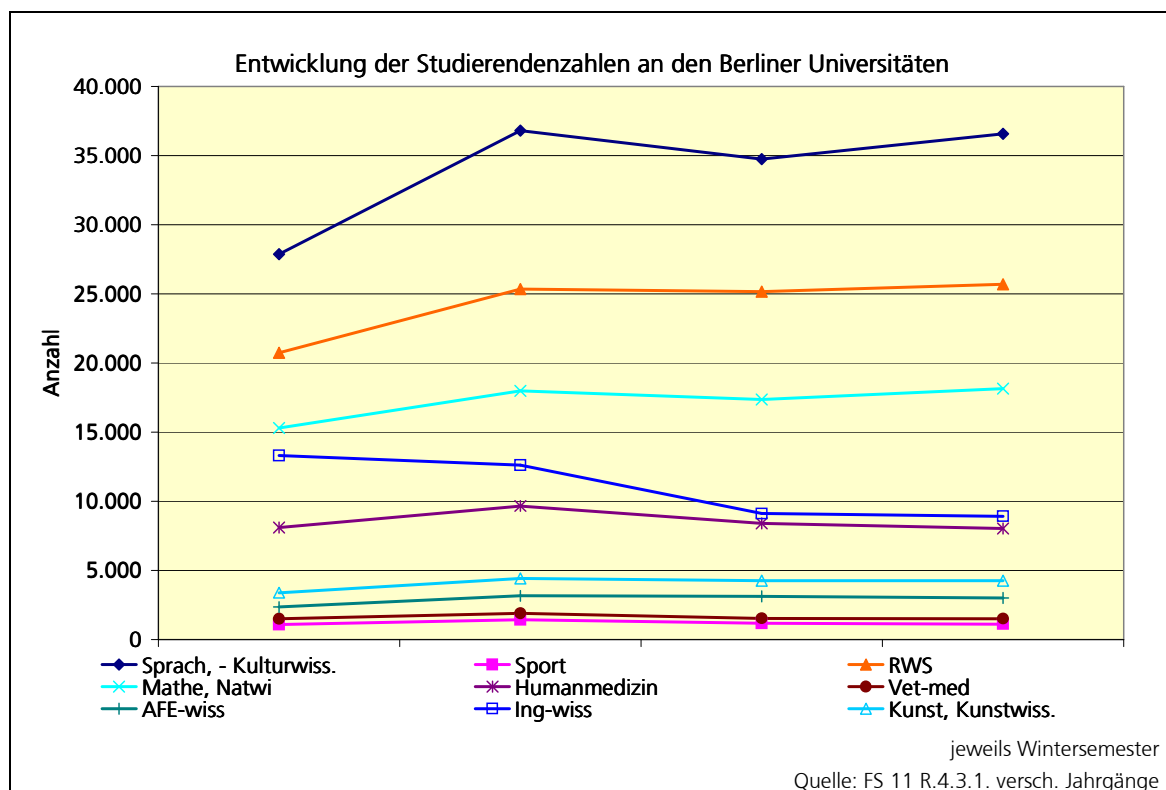


Abbildung 35: Entwicklung der Berliner Studierendenzahlen an Universitäten 1990 – 2001

¹⁴ Geht man allerdings von den Ergebnissen des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs aus, dann werden jedoch die vorhandenen Kapazitäten in Mathematik und Naturwissenschaften an den Universitäten nicht ausgeschöpft zu werden (siehe Dölle u.a. 2002). Wir werden hierauf noch zurückkommen.

Das gleiche gilt auch für die Fachhochschulen, wie Abbildung 36 zeigt. Hier haben sich die Studierendenzahlen in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften um rund 150 % und in den Sprach- und Kulturwissenschaften um insgesamt ca. 50 % erhöht, allerdings mit starken Schwankungen zwischen 1995 und 2000. Zusätzlich hat sich die Zahl der Studierenden in Mathematik und Naturwissenschaften etwa verdoppelt, allerdings auf einem erheblich niedrigeren Niveau und vor allen Dingen offenbar nicht vereinigungsbedingt. Auch an den Fachhochschulen steigen die Studierendenzahlen ziemlich kontinuierlich an.

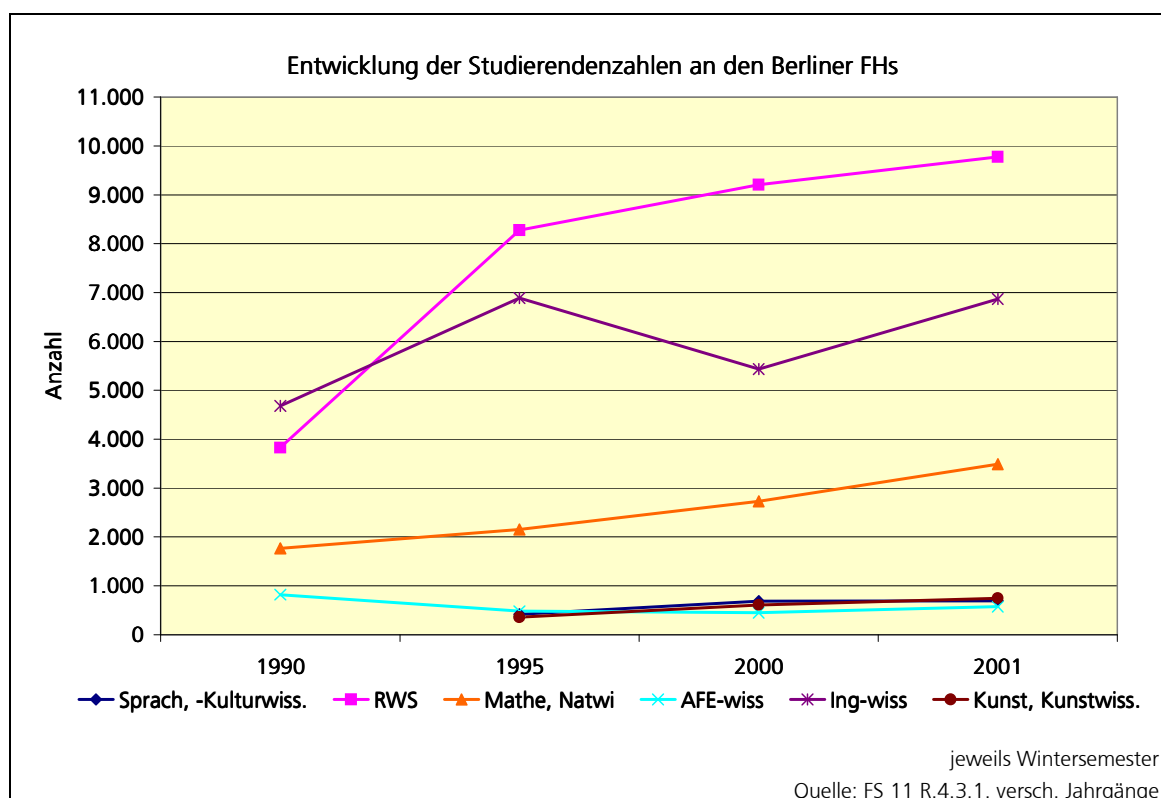


Abbildung 36: Entwicklung der Berliner Studierendenzahlen an Fachhochschulen 1990 – 2001

Fasst man die vorstehenden Ausführungen zusammen, dann ist die Erhöhung der Studierendenzahlen an Universitäten und Fachhochschulen zu einem erheblichen Teil auf Vereinigungseffekte zurückzuführen, wobei der Abbau von rund 30.000 Studienplätzen in den vergangenen 10 Jahren sich nur bedingt in sinkenden Studierendenzahlen widerspiegelt. Von erheblicher Bedeutung sind nach wie vor auch die vielen Studierenden aus anderen (westlichen) Bundesländern sowie dem Ausland.

Von den insgesamt 138.394 Studierenden, die im Wintersemester 2001/2002 an allen Berliner Hochschulen immatrikuliert waren, hatten 73.400 ihre Hochschulreife in anderen Bundesländern erworben. Da von den Studierenden, die in Berlin ihre Hochschulreife er-

worben haben, 17.060 in anderen Bundesländern studieren, beläuft sich der Nettoimport auf 42.300 Studierende (siehe Abbildung 37), dies entspricht einem Anteil von 30,7 %. Dies sind absolut betrachtet doppelt so viele wie Nordrhein-Westfalen als zweitgrößter Netto-Importeur hat, allerdings bei insgesamt 516.550 Studierenden. D.h. bei fast viermal so vielen Studierenden wie in Berlin entspricht dies einem Anteil von knapp 4 %. Einen vergleichbaren Anteil hat nur noch Hamburg, wobei die absoluten Zahlen insgesamt deutlich kleiner sind.

Gäbe es einen Hochschulfinanzlastenausgleich (siehe hierzu etwa Gröninger 1998), dann hätte Berlin 2002 einen Betrag von vermutlich € 300 bis 350 Mio. von anderen Bundesländern erhalten, dies entspricht rund 15 % des Hochschulhaushalts.¹⁵

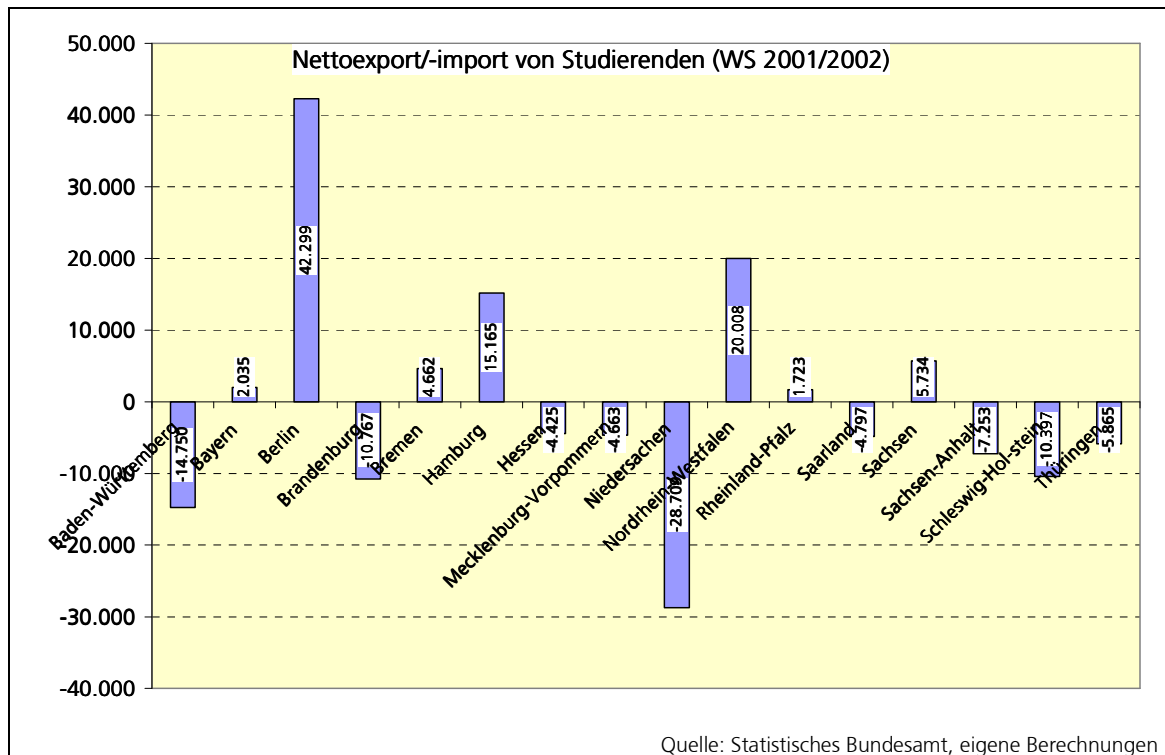


Abbildung 37: Nettoimport/Nettoexport von Studierenden nach Bundesländern (WS 2001/2002)

Darüber hinaus zeigt Abbildung 38, dass sich der Anteil der Studierenden zugunsten einer höheren Zahl in den kostengünstigen Studiengängen Sprach- und Kulturwissenschaften, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) verändert hat, während der Anteil der Ingenieur- und der Human- und

¹⁵ Dieser Betrag ist hier nur überschlägig berechnet worden und hängt von der konkreten Ausgestaltung eines solchen Hochschulfinanzlastenausgleichs ab. Es ist allerdings davon auszugehen, dass ein solcher Hochschulfinanzlastenausgleich auf starken Widerstand insbesondere der Nettoexporteure wie Baden-Württemberg und Niedersachsen stoßen wird.

Veterinärmediziner dagegen leicht sinkt. Dies korrespondiert mit den im Zeitablauf sinkenden Ausgaben je Studierenden (s.o.). Dies bedeutet umgekehrt jedoch zugleich, dass die Ausgaben je Studierenden wieder steigen würden, wenn die Überlegungen von Finanzsenator Sarrazin realisiert würden, dass sich der Studierendenanteil zugunsten der Ingenieur- und Naturwissenschaften verändern solle.¹⁶

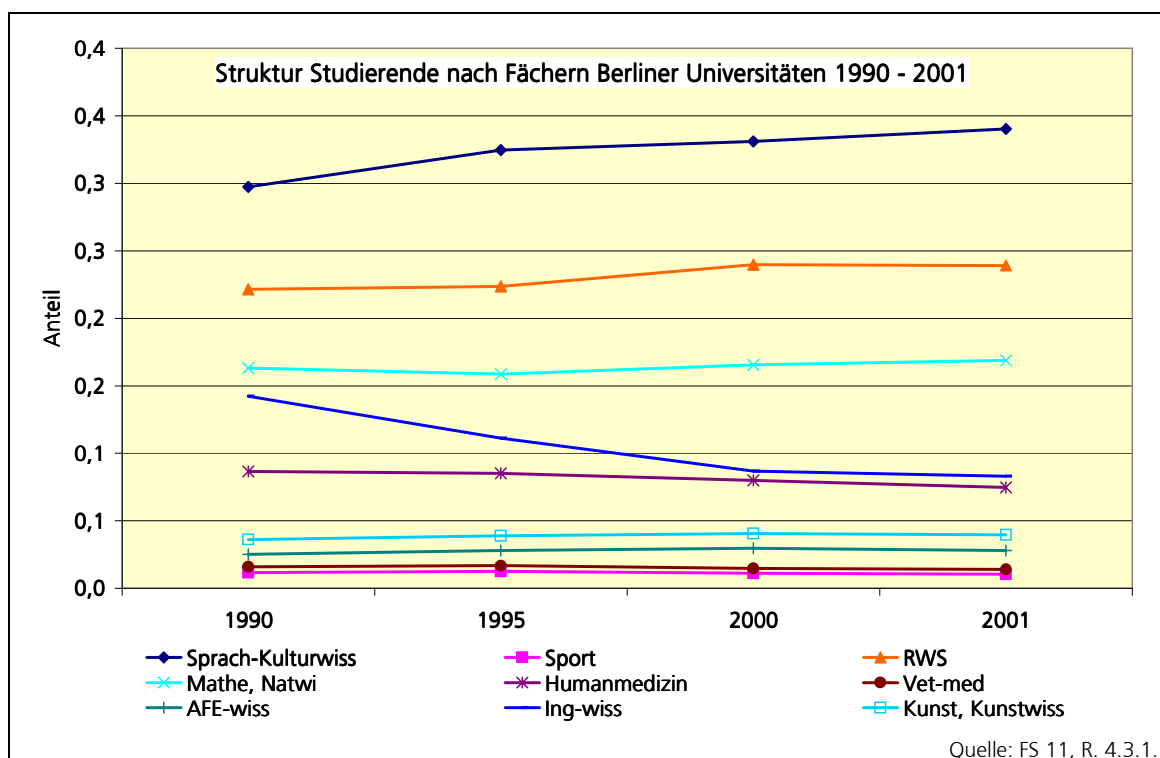


Abbildung 38: Struktur der Studierenden nach Fächern an Berliner wissenschaftlichen Hochschulen

Vergleich man die Studienfächerstruktur von Berlin mit dem Bundesdurchschnitt (siehe Abbildung 39), dann erkennt man, dass in Berlin vergleichsweise mehr Studierende die teuren medizinischen und ingenieurwissenschaftlichen Fächer und weniger Studierende in den kostengünstigen Fächern der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie der Mathematik und Naturwissenschaften hat. Im langfristigen Vergleich nimmt der Anteil an den kostengünstigen Studiengängen der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zwar zu und der Anteil der teuren Humanmediziner ab, aber bei insgesamt steigenden Studierendenzahlen für den Hochschulbereich (und fast konstanten Zahl an Humanmedizin-Studierenden – siehe Abbildung 27) führt dies zu höheren Ausgaben je Studierenden im Bundesdurchschnitt. Wie bereits angedeutet, würde sich dies unter Berücksichtigung der Überlegungen von Finanzsenator Sarrazin weiter verstärken.

¹⁶ "Nur die relevanten Fächer fördern" (Interview im Tagesspiegel vom 12.5.03).

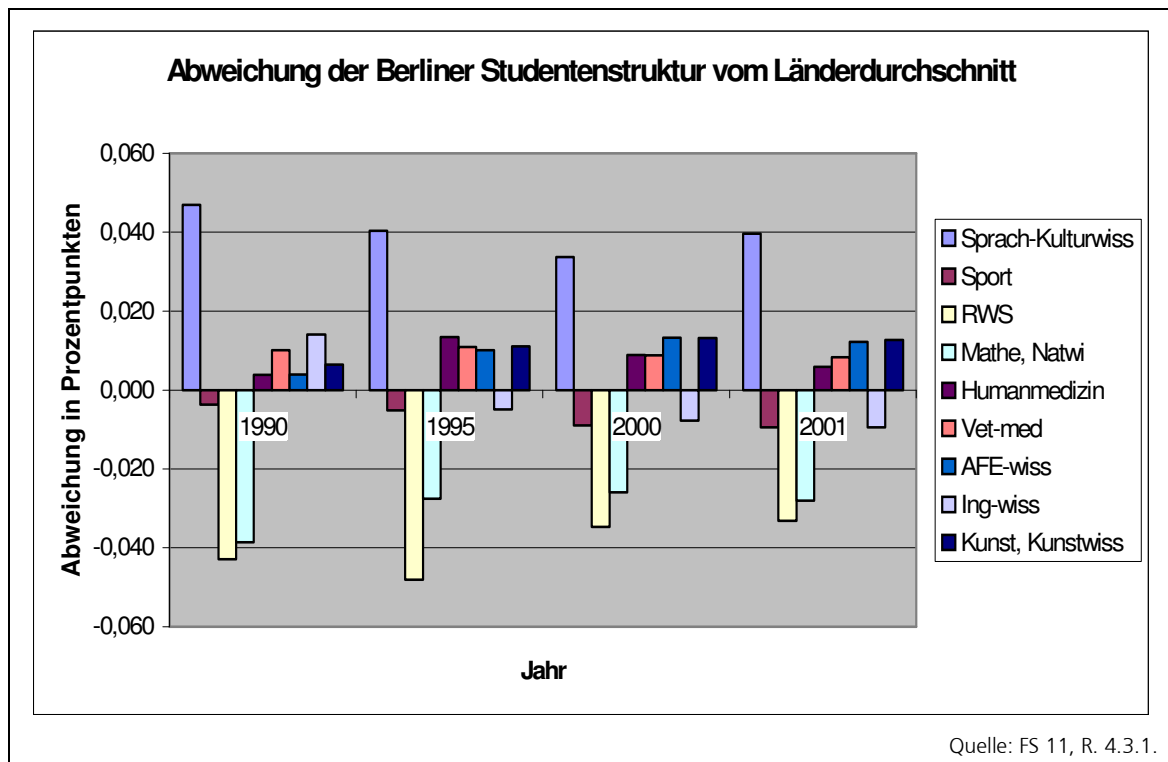


Abbildung 39: Abweichung der Studierendenstruktur nach Fächern an den wissenschaftlichen Hochschulen Berlins 1990-2001

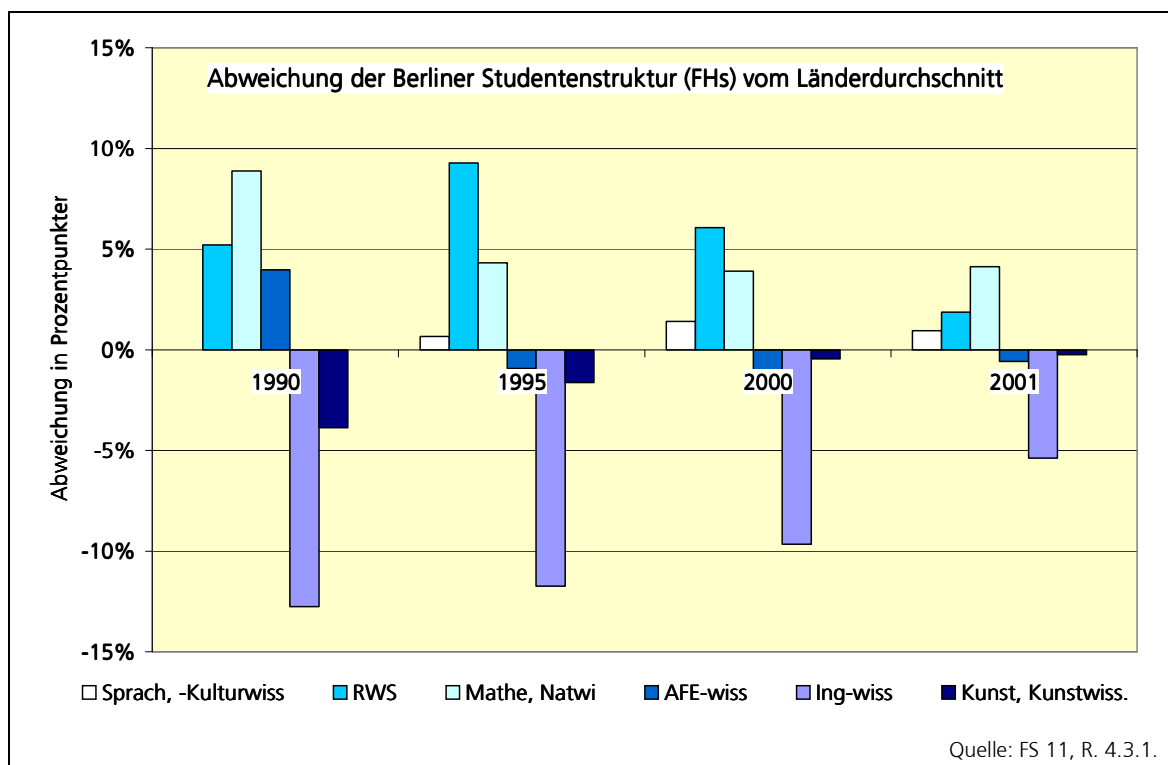


Abbildung 40: Abweichung der Berliner Studentenstruktur an Fachhochschulen vom Länderdurchschnitt 1990 - 2001

Die Studentenstruktur an Berliner Fachhochschulen weicht vom Länderdurchschnitt insofern ab als die relativ teuren Ingenieurwissenschaften weniger studiert werden. Die Differenz zum Länderdurchschnitt nimmt im Zeitverlauf ab. Vermehrt studiert werden die relativ billigen Studiengänge in den Rechts-, Wirtschafts-, und Sozialwissenschaften, wobei auch hier die Differenz zum Länderdurchschnitt in den letzten Jahren abgenommen hat.

4.4.6 Ausgabenstruktur

Betrachtet man die Ausgabenstruktur Berlins, dann zeigt sich, dass Berlin vor allem an den investiven Ausgaben spart bzw. deren Volumen bzw. Anteil deutlich reduziert hat und mittlerweile nur noch 50 % des Volumens von 1995 zur Verfügung stellt. Im Gegensatz dazu haben die anderen Länder ihre diesbezüglichen Ausgaben im Vergleich zu 1990 um ca. 50 % gesteigert. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Berliner Hochschulen den Anschluss an bundesweite Entwicklungen verlieren könnte, sofern sie nicht in den Jahren vor 1995 so hervorragend ausgestattet worden sind, dass vorläufig keine Re-Investitionsmaßnahmen erforderlich sind.

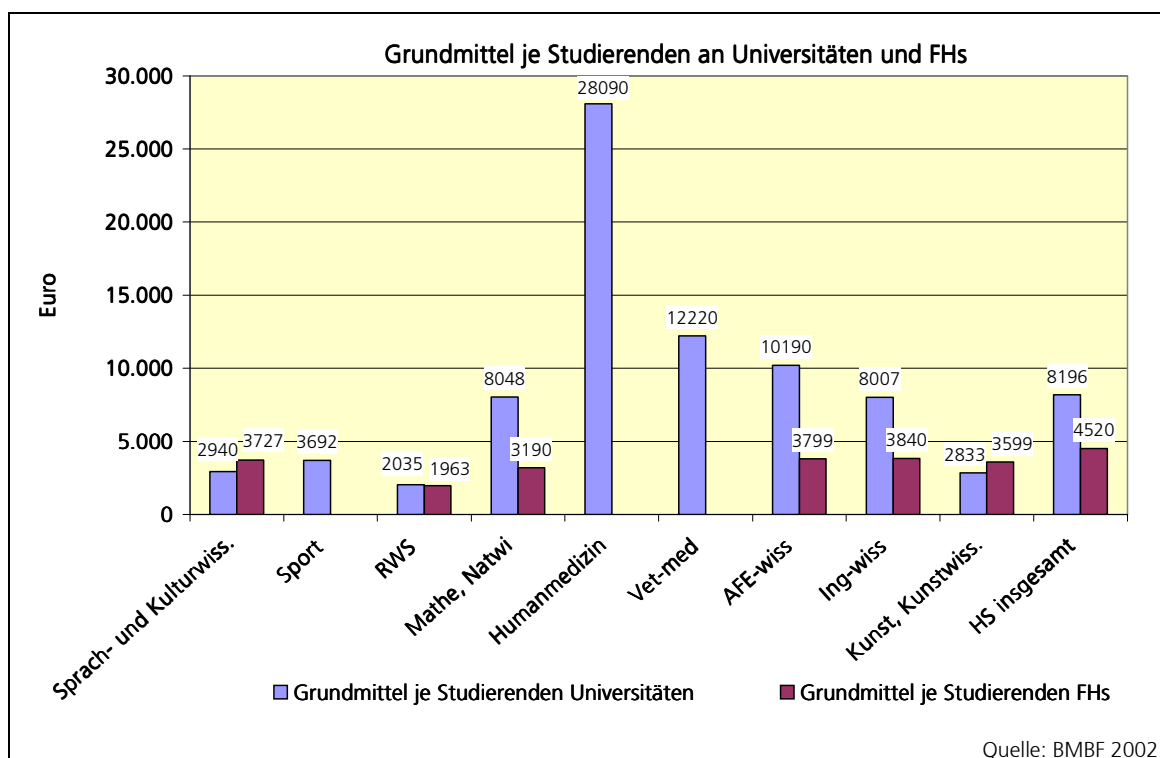


Abbildung 41: Grundmittel je Studierenden nach Fächergruppen und Hochschulart 1999 im Bundesdurchschnitt

Während Berlin 1990 noch rund 13 % des Haushalts für investive Maßnahmen verwandte, waren es 2000 noch nicht einmal mehr 5 %, während die anderen Länder min-

destens 11 % der Hochschulmittel für Investitionen verwendeten, Hamburg und Rheinland-Pfalz gar 15 %. Bereits der Wissenschaftsrat (2000) kritisierte die geringen Investitionsausgaben.

Bei den laufenden Ausgaben hat Berlin nach einem stärkerem vereinigungsbedingten Sprung von 1990 auf 1995 stärker spart als die anderen Länder, deren Ausgaben steigen.

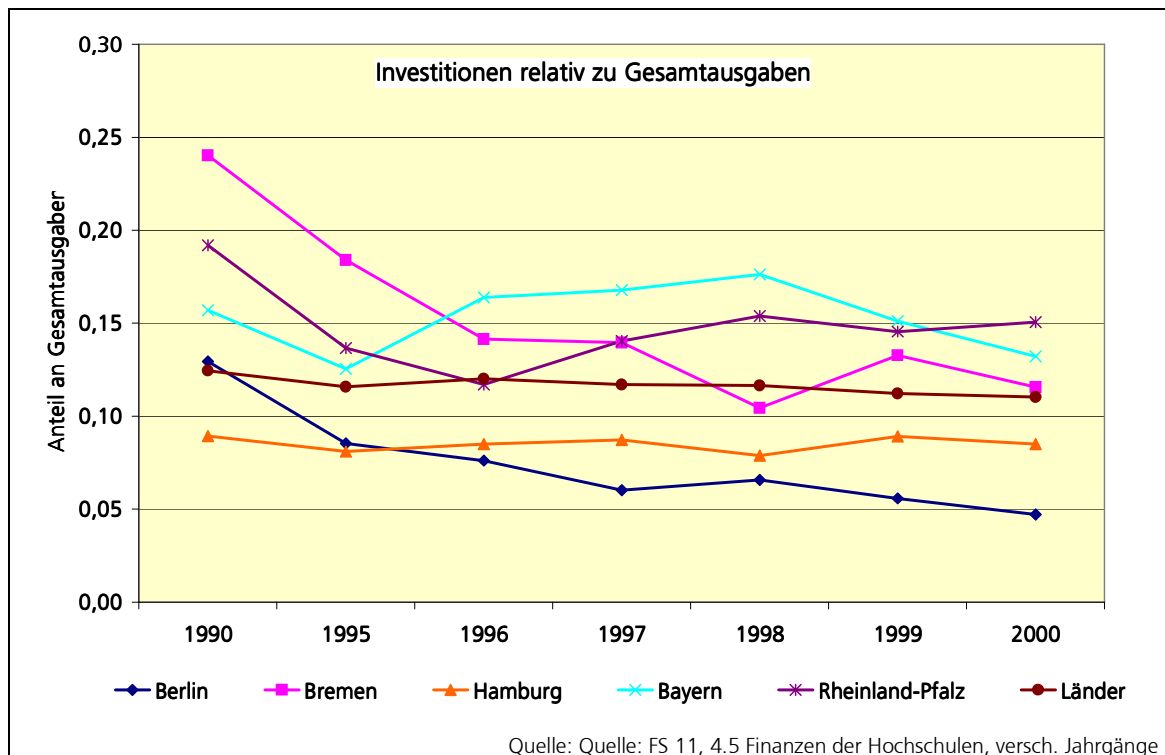


Abbildung 42: Entwicklung der Hochschulinvestitionen seit 1990

Bevor wir uns der Personalausstattung zuwenden, sollen noch kurz die Ausgaben je Studierenden in Abhängigkeit von der jeweils besuchten Hochschulart betrachtet werden. Hierbei hat Berlin bei den Universitäten mit € 8.065 leicht überdurchschnittliche Ausgaben (€ 7.534). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Durchschnittswert ganz wesentlich durch die extrem niedrigen Ausgaben in NRW (€ 4.500) beeinflusst wird, der durch die hohe durchschnittliche Kapazitätsauslastung bedingt ist (Dohmen 2000). Wäre dies nicht der Fall, dann dürften die Ausgaben je Berliner Universitäts-Studierenden durchschnittlich sein.

Mit Blick auf die Vergleichsländer zeigt sich, dass sowohl die Stadtstaaten als auch Bayern, nicht aber Rheinland-Pfalz höhere Ausgaben je Studierenden an Universitäten haben.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bezüglich der Kliniken. Hier sind die Berliner Ausgaben allerdings unterdurchschnittlich gegenüber dem Bundesdurchschnitt, der allerdings

durch Sachsen und Sachsen-Anhalt überproportional erhöht werden dürfte. Bayern und Hamburg haben wiederum höhere, Rheinland-Pfalz niedrigere Ausgaben.

Ausgaben je Studierenden nach Hochschularten im Jahr 2000				
	Universitäten	Hochschulkliniken	Kunsthochschulen	Fachhochschulen
Baden-Württemberg	10.116	44.899	17.651	5.466
Bayern	9.308	40.559	15.476	4.427
Berlin	8.065	37.478	13.752	5.564
Brandenburg	9.487	–	–	4.307
Bremen	10.087	–	10.661	4.124
Hamburg	8.251	43.720	12.564	5.711
Hessen	7.060	27.231	4.998	4.332
Mecklenburg-Vorpommern	8.016	41.788	27.952	8.791
Niedersachsen	9.981	43.240	10.349	1.994
Nordrhein-Westfalen	4.502	35.672	13.570	4.418
Rheinland-Pfalz	7.046	20.360	–	4.711
Saarland	9.900	11.951	11.510	7.258
Sachsen	8.749	52.132	17.960	6.046
Sachsen-Anhalt	9.419	50.175	12.280	6.417
Schleswig-Holstein	8.113	41.449	13.774	7.266
Thüringen	11.607	37.579	13.242	6.626
Bundesdurchschnitt	7.534	38.332	13.759	4.862

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4. 3. 2

Tabelle 17: Ausgaben je Studierenden nach Hochschultyp und Bundesland

An den Fachhochschulen sind die Ausgaben etwas über dem Bundesdurchschnitt. Diesmal sind die Ausgaben von Bayern, Rheinland-Pfalz und Bremen niedriger und von Hamburg etwas höher.

Hinzuweisen ist aber hinsichtlich der Ausgaben je Studierenden auch auf den hohen Anteil der Langzeitstudierenden bzw. wahrscheinlich zum großen Teil pro-Forma-Studierenden, die zu geringeren pro-Kopf-Ausgaben beitragen. Soweit dieser Anteil in Berlin überdurchschnittlich ist, werden die Ausgaben überproportional im Vergleich zu anderen Ländern verringert. Dies ist damit sozusagen das Gegengewicht zu extrem hohen Kapazitätsauslastungen in anderen Bundesländern.

Nachdem wir nun die Ausgaben je Studierenden an den unterschiedlichen Hochschularten betrachtet haben, worauf wir später noch einmal zurückkommen, stellt sich die Frage, wie die Personalausstattung ist.

4.4.7 Personalausstattung

Um die Frage der Höhe der Berliner Personalausstattung an den Hochschulen zu diskutieren, werden Personalzahlen in Beziehung zur Zahl der für eine Hochschulart einge-

schriebenen Studierenden gesetzt.¹⁷ Die Zahl der wissenschaftlichen Stellen enthält auch die Professorenstellen. Hierbei sei darauf hingewiesen, dass die statistische Betrachtung auf der Grundlage von Stellenplänen erfolgt, und somit nicht ausschließlich auf die tatsächlich besetzten Stellen abhebt. Dies bedeutet für den Vergleich, dass die tatsächlichen Zahlen aufgrund unterschiedlicher Besetzungsquoten voneinander abweichen. In der Konsequenz sollten die Werte als Größenordnungen und nicht als exakte Werte verstanden werden.

Es werden die Zahlen für 1980, 1990, 1995 und 1998 bis 2001 zur Beurteilung herangezogen. 1980 wird einbezogen, um den Sprung durch die Wiedervereinigung im langfristigen Trend herauszuarbeiten.

Universitäten

Bei den Universitäten ergibt sich in Berlin, gemessen an Studierenden pro Stelle wissenschaftlichen Personals, eine bessere Ausstattung teilweise gegenüber Hamburg, Rheinland-Pfalz und immer gegenüber Bremen. Gegenüber Bayern zeigt sich eine schlechtere Ausstattung. In (West-)Berlin kamen 1980 11,3 Studierende auf eine wissenschaftliche Personalstelle, 2001 11,9. In Bremen waren es 1980 15,6 und 2001 20,9, in Rheinland-Pfalz 1980 12,0 und 2001 15,7. In Bayern kamen 1980 10,4 und 2001 10,3 Studierende auf eine wissenschaftliche Personalstelle. Da die Zahlen für Berlin sich bis einschl. 1992 auf West-Berlin beziehen, bedeutet die Verringerung zwischen 1990 und 1995, dass sie im wesentlichen auf die Wiedervereinigung zurückzuführen ist, wobei die seither im wesentlichen unveränderten Betreuungsrelationen trotz des Abbaus von Studienkapazitäten etwas überraschen.

Universitäten	1980	1990	1995	1998	1999	2000	2001
Berlin	11,3	15,7	11,3	10,5	11,3	11,4	11,9
Hamburg	13,2	14,1	13,2	13,1	12,4	12,4	12,9
Bremen	15,6	20,5	-	27,5	27,5	21,2	20,9
Bayern	10,4	15,0	13,5	11,9	10,6	10,4	10,3
Rheinland-Pfalz	12,0	15,1	15,5	14,9	15,5	15,2	15,7

Quelle: FS 11 R.4.3.1

Tabelle 18: Stellenrelationen an Berliner Universitäten 1980-2001

Die Zahlen zeigen zugleich, dass die Veränderungen in Berlin zwischen denen der anderen Länder liegen. Während sich die Betreuungsrelationen in Rheinland-Pfalz und Bre-

¹⁷ Wir werden später bei der Betrachtung der Ergebnisse des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs auf die Fachgebiete bzw. Studienfächer eingehen.

men verschlechtert haben und in Bayern und Hamburg leicht verbessert haben, zeigt sich in Berlin eine leichte Verschlechterung.

Stellt man den Betreuungsrelationen die Ausgaben je Studierenden 2000 gegenüber, dann müsste Bayern (€ 9.310) höhere Ausgaben als Berlin (€ 8.065), und diese wiederum vor Hamburg (€ 8.250) und Rheinland-Pfalz (€ 7.046) liegen. Bremen (€ 10.087) müsste deutlich niedrigere Ausgaben haben als alle anderen Ländern. Dieses ist jedoch offensichtlich nur bedingt der Fall, so dass die Betreuungsrelationen die Ausgaben-Unterschiede zumindest mit Blick auf Hamburg und Bremen nicht zu erklären vermögen.

Fachhochschulen

Bei den Fachhochschulen hatte Berlin 1980 mit 10,4 und 1990 mit 21,4 Studierenden pro wissenschaftlicher Stelle im Vergleich zu Hamburg, Bremen und Rheinland Pfalz eine relative bessere Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal. Dies dreht sich aber seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um, d.h. die Betreuungsrelation ist nunmehr in allen Ländern kleiner als in Berlin. Dennoch sind die Ausgaben je FH-Studierenden in Bremen mit € 4.125 deutlich niedriger als in Berlin mit € 5.565, was angesichts der Betreuungsrelation verwundern muss. Auch Hamburg hat trotz eines relativ deutlichen Unterschieds bei den Betreuungsrelationen mit € 5.711 nur geringfügig höhere Ausgaben je FH-Studierenden, während Rheinland-Pfalz sogar niedrigere Ausgaben hat (€ 4.711).

Gegenüber Bayern kommen allerdings in allen Jahren mehr bzw. zuletzt 2001 mit jeweils 27,4 zu 27,5 gleichviel Studierende auf eine wissenschaftliche Stelle. Interessant ist dabei, dass die Ausgaben für jeden FH-Studierenden in Berlin im Jahre 2000 mit € 5.560 um 20 % über den bayerischen Ausgaben von € 4.430 lagen.

Fachhochschulen	1980	1990	1995	1998	1999	2000	2001
Berlin	10,4	21,4	21,4	26,3	28,0	24,9	27,5
Hamburg	14,6	25,7	13,6	21,2	21,8	22,0	24,4
Bremen	12,3	24,3	27,4	24,3	23,2	22,9	24,9
Bayern	25,1	33,3	29,8	26,5	26,4	26,3	27,4
Rheinland-Pfalz	14,3	25,1	23,9	22,8	22,4	23,2	22,9

Quelle: FS 11, R. 4.3.1.

Tabelle 19: Stellenrelationen an Berliner Fachhochschulen 1980-2001

Betrachtet man diese vorstehenden Zahlen, dann wären die Betreuungsverhältnisse an den Fachhochschulen nicht für die vergleichsweise hohen Ausgaben pro Studierenden verantwortlich. D.h. die Differenzen bei den Ausgaben müssen auf andere Ursachen zurückgeführt werden, was angesichts des hohen Anteils der Personalausgaben unplausibel

erscheint. Insgesamt sind daher – wie auch bei den Universitäten – weitere Untersuchungen erforderlich, um die Divergenzen zu erklären.

Kunsthochschulen

An den Kunsthochschulen lag eine bessere Ausstattung Berlins insbesondere 1980 vor. In den 1990er Jahren gleichen sich Bayern, Berlin und Hamburg mit ca. 7 bis 8 Studierenden je wissenschaftlicher Personalstelle an. Eine gravierend bessere Ausstattung besteht relativ zu Bremen. Auch wenn die Betreuungsrelationen wahrscheinlich kleinere sein müssen als an Universitäten und Fachhochschule, ist u.E. durchaus zu fragen, ob die Unterschiede so groß sein müssen. Schließlich kostet jede/r Studierende an einer Kunsthochschule in Berlin mit € 13.750 deutlich mehr als jede/r Universitäts-Studierende mit € 8.065.

Kunsthochschulen							
	1980	1990	1995	1998	1999	2000	2001
Berlin	7,0	9,9	9,0	8,2	7,7	7,8	7,1
Hamburg	18,4	10,8	12,8	12,9	10,5	9,4	7,8
Bremen	-	15,6	11,4	9,8	10,7	10,8	11,2
Bayern	9,1	10,1	9,0	9,3	8,2	7,9	7,8
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: FS 11, R. 4.3.1.

Tabelle 20: Stellenrelationen an Berliner Kunsthochschulen 1980-2001

Auch hier sollen den Betreuungsrelationen wieder die Ausgaben pro Studierenden 2000 gegenüber gestellt werden. Vor dem Hintergrund der Betreuungsrelationen müsste die Ausgaben in Berlin (€ 13.752) marginal höher sein als in Bayern (€ 15.476) und deutlicher vor Hamburg (€ 12.564) sowie Bremen (€ 10.661) liegen. Bei den Kunsthochschulen korrespondieren Betreuungsrelationen und Ausgaben somit zumindest weitgehend untereinander, sieht man einmal von Bayern ab.

4.4.8 Absolventen pro wissenschaftliche Stelle

Die Differenz zwischen dem Verhältnis von Studienanfängern und Absolventen pro wissenschaftlicher Stelle kann man neben anderen Indikatoren als ein Maß des Erfolgs des Mitteleinsatzes in der Lehre ansehen. Diese Zahl gibt zunächst an, wie viele Absolventen auf eine wissenschaftliche Personalstelle pro Jahr entfallen. Setzt man diese Quote zusätzlich in Beziehung zur Relation Studienanfänger pro wissenschaftlichem Mitarbeiter, eigentlich einige Jahre zuvor, dann kann man auf die Schwundquote schließen. Dies ist demnach ein etwas anderes Verfahren als die Berechnung der Studienabbrecherquote.

Mit Blick auf die Universitäten zeigt sich, dass pro wissenschaftlicher Stelle durchschnittlich nicht einmal 1 Studierende/r das Studium abschließt, obwohl zwischen 2,4 und

3,0 Studierende je wissenschaftlicher Kraft ein Studium aufnehmen. In Hamburg sind es 1,0-1,2, in Bremen 1,4-1,8, in Bayern 1,2-1,2 und in Rheinland-Pfalz 1,3-1,5. D.h. an den Berliner Universitäten ist die Relation zwischen Absolventen und wissenschaftlichem Personal deutlich schlechter als in den anderen Ländern.

Stellt man Anfänger und Absolventen gegenüber, dann schließt wie in Bremen ungefähr jeder Dritte Anfänger erfolgreich ab. In den anderen Ländern ist die Erfolgsquote besser.

Dies gilt auf den ersten Blick in der Tendenz auch für die Kunsthochschulen. D.h. die Absolventenquote je wissenschaftlicher Kraft ist auch hier kleiner als eins. Bei genauerer Betrachtung ist allerdings auch die Anfängerquote nur geringfügig höher, dass heißt, die Schwundquote ist deutlich geringer. Und tatsächlich schließen auch etwa zwei Drittel der Studienanfänger das Studium erfolgreich ab, während es in den anderen Bundesländern mit rund 50 % etwas weniger sind, ausgenommen Hamburg, das mit Berlin vergleichbar ist.

Deutlich besser als die Berliner Universitäten, aber schwächer als die Kunsthochschulen schneiden die Berliner Fachhochschulen ab. An ihnen erreicht rund die Hälfte der Anfänger auch einen Abschluss, dies entspricht denen der anderen Länder.

Dies bedeutet, dass insbesondere an den Universitäten erhebliche Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Abschlussquoten auch zu erhöhen und die Effizienz zu verbessern.

4.4.9 Die Ergebnisse des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs 2000

HIS hat in einer neueren Untersuchung eine ausführlichere Analyse zur Ausstattung, zu den Kosten und zur Leistung der Hochschulen in den norddeutschen Ländern (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) sowie in Berlin vorgelegt (Dölle u.a. 2002; Leszczensky u.a. 2002). Dies ermöglicht einerseits eine Gegenüberstellung wesentlicher Indikatoren zwischen den Hochschulen in den verschiedenen Bundesländern, aber auch innerhalb eines Bundeslandes bezogen auf Lehreinheiten als auch auf Studiengänge. Eines kann der Vergleich nicht, nämlich die Ausstattung und Kosten unmittelbar in Beziehung zur Qualität der erbrachten Lehr- und Forschungsleistungen setzen. Dazu wären weitere Indikatoren sowie eine Evaluation der Lehr- und Forschungsleistungen erforderlich. Eine solche Gegenüberstellung wäre vor allen Dingen im Hinblick auf eine qualitätsorientierte Rechtfertigung unterschiedlicher Ausstattungen und Kosten von Interesse.

Trotz dieser Einschränkung ermöglicht der Vergleich eine wichtige Analyse im Hinblick auf die aktuelle Situation an den Berliner Hochschulen.

Neben der Frage, sind die Berliner Hochschulen vergleichsweise "besser oder schlechter ausgestattet", interessiert noch ein weiterer Aspekt. Gibt es strukturelle Optionen im Hinblick auf eine Effizienzverbesserung und evtl. Schärfung des Profils der Hochschulen und der Hochschullandschaft in Berlin insgesamt bzw. mit Blick auf die Notwendigkeit zur Konsolidierung des Gesamthaushalts eine Möglichkeit zur Kostensenkung ohne an die Substanz des Berliner Hochschulwesens, auch in seiner Bedeutung für die Bundesrepublik insgesamt, zu gehen. Dies erscheint insoweit ein wichtiger Aspekt, als die aus einer Berliner Perspektive u.U. nachvollziehbare Überlegung, beim Fächerangebot vor allen Dingen die Anforderungen und den (unmittelbaren) Bedarf der Berliner Wirtschaft zu bedienen, aus einer nationalstaatlichen Sicht nur bedingt zielführend sind.¹⁸ Allerdings bedeutet dies auch, dass hierbei die entsprechenden Anreizmechanismen richtig gesetzt werden müssen.

Betrachtet man die Struktur bzw. das Studienangebot der Berliner Hochschulen insgesamt, dann fällt unmittelbar auf, dass eine ganze Reihe von Lehreinheiten bzw. Studienfächer an mindestens zwei, teilweise auch an allen drei Universitäten und teilweise zusätzlich noch an Fachhochschulen angeboten werden. Dies wäre insbesondere dann nicht effizient, wenn damit zugleich eine Unterauslastung korrespondieren würde. Es kann vorweg gesagt werden, dass dies nur bzgl. einzelner Bereiche der Fall ist. So gibt es z.B. an allen drei Universitäten Lehreinheiten in der Mathematik, der Biologie, der Chemie und der Physik, deren Kapazitäten an allen drei Hochschulen sowohl im Hinblick auf die Studierendenzahl insgesamt als auch insbesondere die Studierenden in der Regelstudienzeit nicht ausgeschöpft werden.¹⁹

Auch bei den dreifach existierenden Lehreinheiten in Volks- und Betriebswirtschaft werden die vorhandenen Kapazitäten überwiegend nur unter Berücksichtigung aller Studierenden ausgeschöpft. Bezogen auf VWL an der HU gilt dies allerdings nicht, hier werden die vorhandenen Kapazitäten generell nicht ausgeschöpft. Umgekehrt reichen für die Lehreinheit BWL an der TU bereits die Studierenden in der Regelstudienzeit zur Ausschöpfung der Kapazitäten.

¹⁸ Diesbezüglich ist nämlich zu berücksichtigen, dass Berlin – wie bereits erwähnt – in erheblichem Maße auch Akademiker für andere Bundesländer, nicht zuletzt Brandenburg, ausbildet.

¹⁹ Bezogen auf die Mathematik gilt dies mit der Einschränkung, dass die entsprechende Lehreinheit an der TU nur bezogen auf die Studierenden in der Regelstudienzeit nicht vollständig ausgelastet ist. Unter Einbeziehung der anderen Studierenden ist ihre Kapazität jedoch ausgelastet.

Deutlich unterausgelastete Kapazitäten gibt es auch in den Geowissenschaften, wobei es sich um unterschiedliche Fachgebiete handelt (Geologie/Paläontologie, Mineralogie, Meteorologie und Geowissenschaften), sowie Theologie.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die vorhandenen Kapazitäten auch bei Mehrfachangeboten im wesentlichen ausgenutzt werden. D.h. vom Standpunkt der Nachfrageorientierung wären allenfalls in den genannten Bereichen Kapazitäten reduzierbar, wobei die Ingenieurwissenschaften einer gesonderten Betrachtung im Hinblick auf Standortpolitik und gesamtwirtschaftlicher Nachfragesituation bedürften.

Ohne hier allzu sehr ins Detail zu gehen, spricht vieles für eine stärkere Zusammenarbeit und die Nutzung von Synergieeffekten. So stellt sich beispielsweise die Frage, warum es das Lehrgebiet Erziehungswissenschaften dreimal und zusätzlich die Unterrichtswissenschaften an der TU geben muss auch wenn die Kapazitäten ausgelastet sind. Auf VWL und BWL hatten wir bereits hingewiesen.

Da diese Diskussion letztlich seit der Vereinigung geführt wird (siehe zuletzt etwa Wissenschaftsrat 2000), soll sie hier nicht wiederholt im Detail geführt werden. Offenkundig ist diese Aufforderung in den Hochschulen nur unzureichend wahrgenommen bzw. aufgegriffen worden. Auf Dauer werden sie sich nicht entziehen können, wollen sie nicht irgendwann 'zwangsprofiliert' oder 'zwangs-restrukturiert' werden.

Hierbei sollte die Profilierungs- und Kooperationsdiskussion nicht auf die Universitäten bzw. Fachhochschulen verengt, sondern über die veralteten Abgrenzungen hinweg geführt werden. Hierauf hat auch der Wissenschaftsrat (2000) hingewiesen.

Die Nutzung von Synergieeffekten könnte dabei zugleich die Wahlmöglichkeiten für die Studierenden verbessern, innerhalb der einzelnen Studiengänge, aber evtl. auch darüber hinaus. Sie könnte zugleich die Profile der einzelnen Hochschulen stärken. Soweit dann z.B. interfakultative Studiengänge angeboten werden sollen – nehmen wir als Beispiel etwa Wirtschaftsingenieurwesen, ohne dass dies ein Präjudiz sein soll – könne diese durch die beteiligten Hochschulen zusammen angeboten werden, wie dies in Hamburg der Fall ist.

Es sei nachdrücklich betont, dass die vorstehenden Überlegungen ggf. einer konkreteren Diskussion und vor allen Dingen Überprüfung im Hinblick auf die tatsächliche Realisierbarkeit bedarf.

In der bisherigen Berliner Diskussion über den AKL standen die vergleichsweise hohen Ausgaben je Studierenden im Vordergrund, wobei sie meist auf der Grundlage von Länderdurchschnitten diskutiert worden sind.

HIS hat verschiedene kostenorientierte Kennziffern gebildet, u.a. je Studienplatzäquivalent, je Studierenden in der Regelstudienzeit und je Absolventen, aber auch pro Semesterwochenstunde. Die Berliner Hochschulen schneiden sehr unterschiedlich dabei ab, je nachdem welches Lehrgebiet und welche Kennziffer betrachtet wird. Dies bedeutet zugleich, dass eine zusammenfassende und durchschnittliche Betrachtung der Berliner Universitäten als nicht sachdienlich bzw. aussagekräftig anzusehen ist. Welche Maßnahmen ggf. zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung ergriffen werden sollen, muss auf der Ebene einer einzelnen Lehreinheit bzw. eines Studiengangs analysiert und diskutiert werden. Denn selbst die weithin geltende Feststellung, dass die Berliner Hochschulen vergleichsweise (deutlich) überdurchschnittliche Ausgaben je Absolvent haben, gilt nicht uneingeschränkt. So sind z.B. die Kosten für die Lehreinheit Philosophie an der FU deutlich unterdurchschnittlich; weitere Beispiele ließen sich anführen. Auch spielen Auslastungsgrade teilweise eine erhebliche Rolle sowie das Studieverhalten sowie in Berlin der hohe Anteil an Langzeit-Studierenden.

4.4.10 Zusammenfassung

Vergleicht man die Berliner Hochschulen mit anderen Hochschulen, dann zeigt sich eine relativ gute Ausstattung. So ist der Ausgabenanteil am BIP deutlich überdurchschnittlich wie auch die Ausgaben je Einwohner bzw. je Studierenden. Dennoch kann nicht uneingeschränkt von einer überproportionalen Ausstattung gesprochen werden, da unterschiedliche Rahmenbedingungen hierauf rückwirken. So ist das BIP (je Einwohner) in Berlin deutlich geringer als in anderen Bundesländern und insbesondere im Vergleich zu Hamburg. Hinsichtlich der Ausgaben je Einwohner ist zu berücksichtigen, dass Berlin einen doppelt so hohen Bevölkerungsanteil an Studierenden hat wie die Flächenländer und für Brandenburg ebenso mit ausbildet wie Hamburg für Schleswig-Holstein.

Hinsichtlich der Ausgaben je Studierenden sind Auslastungsunterschiede und Anteil der Langzeitstudierenden ganz wichtige Einflussfaktoren. So haben z.B. die nordrhein-westfälischen Hochschulen nicht zuletzt deshalb mit Abstand die geringsten Ausgaben je Studierenden, weil sie mit einer durchschnittlichen Auslastung von 200 % 'gefahren werden' (Dohmen 2000). Der hohe Anteil, über ein Viertel aller Studierenden in Deutschland studieren in NRW, führt dann aber zu einer starken Absenkung des Durchschnittswertes, wodurch Berlin überdurchschnittliche Ausgaben je Studierenden ausweist. Andererseits ist der Anteil der Langzeit-Studierenden in Berlin ausgesprochen hoch, wodurch tendenziell die Ausgaben je Studierenden verringert werden.

Ferner hat die Studienstruktur einen nicht unerheblichen Einfluss auf die insgesamt leicht überdurchschnittlichen Ausgaben. In Berlin werden eher kostenintensive Fächer studiert, wie Medizin oder Ingenieurwissenschaften. Kostengünstigere Fächer werden tendenziell unterdurchschnittlich studiert.²⁰

Umgekehrt gibt Berlin deshalb einen geringeren Haushaltsanteil für Bildung im Vergleich zu den Flächenländern aus, weil andere Ausgabenbereiche, z.B. Schuldendienst, Sozialhilfe und Kultur von größerer Bedeutung sind. D.h. ein einfacher Kennzahlenvergleich verdeckt mehr als das er zeigt.

Hinsichtlich der Personalausstattung ist die Betreuungsrelation an den Berlin Universitäten etwas besser als in Hamburg, allerdings sind die Ausgaben je Studierenden in Berlin niedriger. An den Fachhochschulen hat Berlin eine größere Betreuungsrelation als die Vergleichsländer. Hier sind die Ausgabenunterschiede allerdings erstaunlich gering und vermutlich – in beiden Fällen – nicht durch Unterschiede in den Betreuungsrelationen zu erklären. An den Kunsthochschulen ist Berlin etwas besser mit Personal ausgestattet als die Vergleichsländer.

Hinsichtlich eines hochschulübergreifenden Ausgabenvergleichs ist auch zu berücksichtigen, dass Kapazitäten nicht graduell verringert werden können. Und nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass auch in vielen anderen Bundesländern, und nicht nur in Berlin, bereits Ausgabensenkungen und Stellenreduktionen durchgeführt worden sind, die zu Veränderungen der Betreuungsrelationen und Sachkosten geführt haben. Wenn es auf dieser Grundlage zu einem Benchmarking kommt, besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale, die zwangsläufig (irgendwann) zu Lasten der Ausbildungsqualität, aber auch zu sonstigen Leistungseinschränkungen geht bzw. unter Umständen zu Funktionsunfähigkeit führt.

Es wäre daher u.E. konsequenter die Hochschulfinanzierung auf völlig neue Füße zu stellen und die Hochschulen langfristig in teilweise wirtschaftlich operierenden Unternehmen zu überführen. Dies gilt allerdings *expressis verbis* nicht für die Bereiche Studium und Lehre sowie (eingeschränkt) für die (Grundlagen-)Forschung. Sie sollen wie bisher als nicht-wirtschaftlich orientierte Bereiche organisiert werden, wobei eventuell aber eine stärkere Kosten- oder Nachfrageorientierung der Landeszuweisungen diskutiert werden könnte.

Durch eine solche Komplementärstrategie, die auch auf Einnahmeerzielung setzt, wo es eine marktgängige Nachfrage nach Hochschulleistungen gibt, etwa Weiterbildung oder

²⁰ Es bleibt abzuwarten, wie die vorgesehene Zusammenlegung der Kliniken dies beeinflusst.

eLearning (siehe etwa Dohmen/Michel (Hrsg.) (2003)), könnte die finanzielle Situation der Hochschulen deutlich verbessert werden. Auch ist nicht einzusehen, dass Marktentgelte (Honorare) das Privateinkommen der Hochschulangehörigen verbessern, die Hochschulen aber abgesehen von evtl. kleineren Abgeltungsbeträgen – hiervon häufig nicht profitieren. Oder warum werden Hochschulen nicht wie selbstverständlich an Spin-offs beteiligt?

Kurzfristiger realisierbare Optionen könnten in einer stärkeren Kooperation und Aufgabenteilung sowie in der Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Berliner Hochschulen bestehen. So ist nicht unmittelbar einsichtig, warum diverse Lehrgebiete und Studienfächer an allen (oder mehreren) Universitäten angeboten werden müssen. Dies gilt umso stärker, wenn die vorhandenen Kapazitäten (gleich mehrfach) nicht ausgeschöpft, d.h. nachgefragt werden, was allerdings für die Berliner Universitäten nur ausnahmsweise gilt, selbst wenn man von den Studierenden in der Regelstudienzeit ausgeht. Kooperationen sollten dabei auch die Fachhochschulen einschließen.

Handlungsbedarf besteht u.E. hinsichtlich eines vergleichsweise hohen Anteils an Langzeitstudierenden, wobei die Ursachen sehr unterschiedlich sind und teilweise hochschulexterne Motive (BVG-Ticket, sozialversicherungsrechtliche Vorteile etc) umfassen, und vor allen Dingen bei den teilweise geringen Absolvatenquoten, was im Hinblick auf "Outputeffizienz" ausgesprochen problematisch ist. Hier dürften Effizienzpotentiale bestehen, wie an den vergleichsweise hohen Kosten je Absolvent deutlich wird.²¹

4.5 Sonstige Bildungsbereiche

Hier werden einige kleinere Bereiche kurz behandelt, die einen geringen Anteil Gesamthaushalt haben bzw. wo ausführliche Daten nicht zu erhalten waren.

4.5.1 Förderung und Beförderung

Für die Förderung des Bildungswesens geben die Stadtstaaten mit 0,30 % bzw. 0,39 % des Haushalts weniger aus als die Flächenstaaten (0,74 % bzw. 0,83 %). In Berlin ist der Ausgabenanteil allerdings von 2000 (0,29 %) auf 2001 (0,41 %) gestiegen.

Für die Förderung des Bildungswesens wird in Berlin pro Einwohner weniger ausgegeben als in den Bayern, Rheinland-Pfalz, und dem Länderdurchschnitt (jeweils um € 30-35□). Allerdings sind die Ausgaben von 2000 auf 2001 von € 17 auf € 25 angestiegen,

²¹ Aus betriebswirtschaftlicher Sicht der Hochschulen bezogen auf den einzelnen Absolventen selbst ist dies weniger ein Problem, da die Nachfrage nach Hochschulleistungen meist gestreckt wird. Wichtiger und ein tatsächliches Problem sind die hohen Abbrecher- oder (letztlich) Verweilquoten.

nachdem sie von 1995 bis 2000 gesunken waren. Bremen und Hamburg geben in 2001 weniger aus und senken ihre Ausgaben entgegen Berlin weiter.

Der Anteil Förderung des Bildungswesen liegt über Bremen und Hamburg, aber unter Bayern, Rheinland-Pfalz und dem Länderdurchschnitt.

4.5.2 Sonstiges Bildungswesen, Weiterbildung

Für das Sonstige Bildungswesen sind die Berliner Ausgabenanteile, nach einem Anstieg von ca. 0,22 % ab 1995 auf 0,45 % in 2000, auf 0,13 % in 2001 gefallen, und liegen damit unter dem der anderen Stadtstaaten und Bayerns (0,29 %) oder von Rheinland-Pfalz (0,25 %).

Die Weiterbildungsausgaben je Einwohner lagen in Berlin in 2000 mit € 27 weit über denen Bayerns und Rheinland-Pfalz (jeweils € 9,5) sind aber mit € 8 in 2001 unter diese Länder wie auch weit unter Bremen und Hamburg gefallen. Von 1995 bis 1999 waren diese Ausgaben gesunken, in 2000 aber stark angestiegen.

Die Ausgabenanteile am Gesamthaushalt im Bereich Weiterbildung liegen mit 0,45 % in 2000 über und in 2001 mit 0,13 % unter denen der anderen Stadtstaaten und dem mittelfristigen Trendwert um 0,27 %. Dieser Wert liegt in der Nähe des Länderdurchschnitts, der sich zwischen 1995 und 2001 von 0,27 % auf 0,35 % erhöht.

Diese kurze Zusammenfassung soll nur einen groben Eindruck vermitteln, da sie vom Ausgabenvolumen her betrachtet von wesentlich geringerer Bedeutung sind.

5. Rahmenbedingungen

Bevor wir uns der abschließenden Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse dieser Studie zuwenden, sollen noch einige wichtige Rahmenbedingungen betrachtet werden, die Einfluss auf die Bildungspolitik haben sollten. Hierzu zählen die Jugendarbeitslosigkeit, der Arbeitskräftebedarf und deren Qualifikationsniveau.

5.1 Jugendarbeitslosigkeit

Tabelle 21 zeigt, dass Berlin eine deutlich überproportionale Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich zu allen anderen Bundesländern hat und zugleich auch – und zwar teilweise erheblich – über den Raten der neuen Länder liegt. Die hohe Rate der unter 20jährigen

Arbeitslosen deutet zugleich darauf hin, dass in Berlin überdurchschnittlich viele Personen frühzeitig aus dem Bildungssystem ausscheiden.

	unter 20 J.	unter 25 J.	20-25 J.
Berlin	12,8	19,2	21,8
Bremen	6,0	12,1	15,0
Hamburg	5,3	9,3	10,9
Bayern	4,0	6,2	7,8
Rheinland-Pfalz	4,8	7,9	9,8
Neue Länder	8,9	16,4	20,6
Deutschland	5,4	9,7	10,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 21: Jugendarbeitslosigkeit 2002 (in Prozent der jeweiligen Altersgruppe)

5.2 Bildungsniveau der Bevölkerung

Tabelle 22 zeigt für Berlin mit 3,4 % einen überdurchschnittlichen Anteil an Personen ohne Schulabschluss, auch wenn der Abstand zu Bremen noch vergleichsweise marginal ist. Gegenüber Hamburg beläuft er sich auf 0,8 Prozentpunkte, d.h. der entsprechende Anteil ist in Berlin um ein Viertel höher als in Hamburg. Gegenüber dem Durchschnitt der neuen Länder von 0,8 % und Deutschland insgesamt (2,0 %) ist der Abstand sehr groß. Da die Ost-Berliner Werte relativ nahe an den Durchschnittswerten der neuen Länder liegen dürften, weist dies auf einen deutlich überproportionalen Anteil in West-Berlin hin.

Deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt von 45,4 % ist der Anteil der Personen mit Hauptschulabschluss von 30,1 %, wobei auch dies relativ stark durch Ost-Berlin beeinflusst sein dürfte, vom Durchschnitt der neuen Länder von 32,6 % ausgehend.

Land	insgesamt	mit allgemeinbildendem Schulabschluss							ohne allg. Schulabschluss
		zusammen	noch in schulischer Ausbildung	Haupt- (Volks)schulabschluss	Abschluss der polytechnischen Oberstufe	Realschulabschluss	Fachhochschul- oder Hochschulreife	ohne Angabe	
Berlin	2.945	100,0%	4,9%	30,1%	11,4%	20,4%	29,2%	0,6%	3,4%
Bremen	571	100,0%	4,5%	43,8%	-	23,7%	22,9%	1,3%	3,2%
Hamburg	1.496	100,0%	4,3%	35,6%	0,9%	23,9%	31,4%	1,3%	2,6%
Bayern	10.293	100,0%	3,7%	54,7%	0,9%	20,0%	17,7%	1,2%	1,9%
Rheinland-Pfalz	3.405	100,0%	3,9%	55,9%	0,6%	19,0%	17,8%	0,5%	2,2%
Neue Länder	13.215	100,0%	4,9%	32,6%	35,3%	9,4%	16,6%	0,4%	0,8%
Deutschland	69.827	100,0%	4,5%	46,4%	7,5%	19,1%	19,7%	0,8%	2,0%

Quelle: Bildung im Zahlenspiegel 2002

Tabelle 22: Qualifikationsniveau der Bevölkerung nach Bildungsabschlüssen 2001 (in Prozent der Gesamtbevölkerung)

Umgekehrt ist der Anteil der Personen mit einem Hochschulabschluss mit 29,2 % ebenfalls überdurchschnittlich, wobei Hamburg mit 31,4 % einen höheren Anteilswert aufweist.

Angesichts des steigenden Qualifikationsbedarfs der Wirtschaft und der generell hohen Arbeitslosenquoten von Personen ohne Schulabschluss sollte Berlin ein starkes Interesse an einer verbesserten schulischen und auch hochschulischen Basisausbildung haben, wodurch sich höchstwahrscheinlich auch die Sozialhilfeausgaben deutlich verringern ließen.

5.3 Qualifikationsbedarf der Wirtschaft

Geht man von Arbeitsmarktbedarfsstudien aus, wie sie etwa von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2001) vorgelegt werden, dann wird der Qualifikationsbedarf der deutschen Wirtschaft weiter zunehmen, auch beeinflusst durch die weitere Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft.

Der Trend zur Nachfrage nach höherqualifizierten Arbeitskräften zeigt sich insbesondere in den Großbetrieben mit über 1.000 Beschäftigten in Westdeutschland, bei denen zwar einerseits die Beschäftigung jährlich um 4 % verringert wurde, bei denen aber andererseits die Anzahl der Universitätsabsolventen um jährlich 2,6 % angestiegen ist.

Die skizzierte Entwicklung spiegelt sich in Westdeutschland auch bei der Qualifikation des Arbeitskräfteangebotes wieder (siehe Tabelle 23). Der Anteil der Hochschulabsolventen stieg zwischen 1978 und 1998 von 8 % auf 16 % und der Anteil der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung von 62 auf 68 %, während der Anteil ausbildungsloser Erwerbspersonen von knapp 30 % auf gut 16 % sank.

	Anteile in %								
	1978	1982	1985	1987	1990	1993	1995	1997	1999**
Erwerbstätige mit Universitätsabschluss	5,6	6,3	6,8	7,1	7,6	8,6	9,2	9,7	10,1
Erwerbstätige mit Fachhochschulabschluss	2,4	2,8	3,4	3,8	3,9	4,7	5,1	6,2	6,4
Erwerbstätige mit abgeschl. Berufsausbildung*	62,5	64,5	67,0	67,9	69,3	70,2	70,2	69,0	68,7
Erwerbstätige ohne abgeschl. Berufsausbildung	29,5	26,4	22,7	21,2	19,2	16,5	15,5	15,1	14,8
Erwerbstätige insgesamt***	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Erwerbstätige insgesamt*** - 1000 -	24.919	25.381	25.080	25.399	28.030	28.557	28.152	28.135	28.563
	Durchschnittliche jährliche Veränderung im betreffenden Zeitraum in %								
Erwerbstätige mit Universitätsabschluss	-	3,5	2,4	2,9	5,6	4,9	2,6	2,8	2,6
Erwerbstätige mit Fachhochschulabschluss	-	4,6	7,4	4,8	4,2	6,9	3,0	10,2	2,8
Erwerbstätige mit abgeschl. Berufsausbildung*	-	1,2	0,9	1,3	4,1	1,0	-0,1	-0,9	0,5
Erwerbstätige ohne abgeschl. Berufsausbildung	-	-2,2	-5,3	-2,8	-0,1	-4,3	-3,6	-1,4	-0,3
Erwerbstätige insgesamt***	-	0,5	-0,4	0,6	3,3	0,6	-0,5	0,0	0,8

1993 und 1995 Angaben zur Qualifikation freiwillig, 1997 und 1999 bis zum 50. Lebensjahr Pflichtangabe.
 Ohne Angabe des beruflichen Abschlusses proportional verteilt.
 Jeweils höchster Abschluss.
 * Einschließlich DDR-Fachschulabschluss.
 ** Unter Berücksichtigung neuester VGR-Zahlen ergeben sich folgende Werte: 10,0% (Universitätsabschluss), 6,3% (Fachhochschulabschluss), 64,4% (mit abgeschl. Berufsausbildung), 15,3% (ohne abgeschl. Berufsausbildung).
 *** O. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende.

Quelle: BLK, 2001

Tabelle 23: Entwicklung der Erwerbstätigen^{1,2} nach Qualifikationsniveaus – Alte Länder

Mit Blick auf die Absorption der Absolventen am Arbeitsmarkt geht die BLK davon aus, dass die Absolventen der Jahrgänge zwischen 1978 und 1990 weitgehend aufgenommen

worden sind, wobei die Hochschulabsolventen in den 1990er Jahren die besten Arbeitsmarktchancen hatten

Für die alten Länder geht die BLK-Prognose einer Zunahme der Erwerbstätigen von insg. 2,6 Mio. Personen aus, die sich aus einem Zuwachs im Dienstleistungsbereich von 4,0 Mio. und einer Abnahme der Beschäftigung in den anderen Bereichen um 1,4 Mio. ergibt.

	Anteile in %				2015/1999
	1999	2005	2010	2015**	
Universitätsabschluss	10,1	10,3	10,7	11,0	
Fachhochschulabschluss	6,4	6,5	6,8	7,1	
Mit abgeschl. Berufsausbildung	68,7	69,8	69,7	69,5	
Ohne abgeschl. Berufsausbildung	14,8	13,4	12,8	12,5	
Insgesamt	100	100	100	100	
Durchschnittliche jährliche Veränderung im Betreffenden Zeitraum - %					
Universitätsabschluss		0,8	1,3	1,2	1,1
Fachhochschulabschluss		0,6	1,5	1,5	1,2
Mit abgeschl. Berufsausbildung		0,7	0,6	0,5	0,6
Ohne abgeschl. Berufsausbildung		-1,2	-0,3	0,1	-0,5
Insgesamt		0,5	0,6	0,6	0,6

Differenzen in den Summen durch Rundung der Zahlen.
 * Fälle ohne Angabe proportional verteilt.
 ** Unter Berücksichtigung des Zusatzbedarfs von 0,4 Mio. ergeben sich: 10,9% (Universitätsabschluss), 7,0% (Fachhochschulabschluss), 69,2% (mit abgeschl. Berufsausbildung), 12,9% (ohne abgeschl. Berufsausbildung).

Quelle: BLK, 2001

Tabelle 24: Projektion der Erwerbstätigen (o. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende) nach Qualifikationsniveaus¹ – alte Länder

Bezogen auf die verschiedenen Qualifikationsstufen dürfte der Anteil der Akademiker um 2 Prozentpunkte auf 18 % steigen (siehe Tabelle 24). Dies entspricht einem Anstieg um knapp 920.000 auf 5,64 Mio. Personen. Der Anteil der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung dürfte ebenfalls um knapp 2 Prozentpunkte auf etwas unter 70 % ansteigen. Dies korrespondiert mit einem Anstieg um gut 2 Mio. Arbeitskräfte auf 21,844 Mio.

Demgegenüber geht die Prognose bei den Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung von einer Abnahme um 330.000 auf knapp 4,1 Mio. Personen aus, woraus ein Anteil von gut 12 % resultiert.

Dieser Nachfrage von knapp 31,6 Mio. – steht den Prognosen zufolge – in 2015 ein Angebot von insgesamt rund 30 Mio. Personen gegenüber (siehe Tabelle 25), dies würde ein Unterangebot von rund 1,7 Mio. Personen bedeuten. Das Neuangebot an Erwerbstätigen beläuft sich dabei auf rund 11 Mio.

Jahr	Ohne abgeschl. Berufsausbildung	Mit abgeschl. Berufsausbildung	Mit Fachhochschulabschluss	Mit Universitätsabschluss	Insgesamt
1998	5.043	21.058	1.859	2.989	30.948
2005	4.565	20.542	1.920	3.337	30.634
2010	4.379	20.519	1.957	3.469	30.324
2015	4.138	20.265	1.982	3.533	29.918
Anteile in %**					
1998	16,3	68,0	6,0	9,7	100
2010	15,0	67,7	6,3	11,0	100
	14,4	67,7	6,5	11,4	100
2015	(14,3) 13,8	(67,5) 67,8	(6,5) 6,6	(11,7) 11,8	100
Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten - %					
2005/98	-1,4	-0,4	0,5	1,6	-0,3
2010/05	-0,8	-0,0	0,4	0,8	-0,0
2015/10	-1,1	-0,2	0,3	0,4	-0,3

Differenzen in den Summen durch Rundung
* Ohne VGR-Niveaueffekt
** Zahlen in Klammern mit VGR-Niveaueffekt

Quelle: BLK, 2001

Tabelle 25: Projektion des Gesamtangebotes an Erwerbspersonen nach Qualifikationen in Tsd.

Bezogen auf die verschiedenen Qualifikationsstufen steigt das Angebot an Akademikern von 4,85 auf 5,5 Mio., während das Angebot an Erwerbspersonen mit einer Berufsausbildung von gut 21 Mio. auf knapp 20,3 Mio. und das von Personen ohne Berufsausbildung von gut 5 Mio. auf gut 4,1 Mio. sinken wird.

Würde man diese Bilanz saldieren, worauf die BLK explizit verzichtet, so ergäbe sich ein Unterangebot sowohl an Akademikern (-120.000) als auch an Arbeitskräften mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (-1,6 Mio.), während der Arbeitsmarkt bei den ungelerten Kräften ungefähr ausgeglichen wäre.

Für die **neuen Länder** wird ein Rückgang der Nachfrage nach Universitätsabsolventen um 40.000 Personen und eine Zunahme nach Fachhochschulabsolventen von rund 70.000 Personen erwartet. Im Saldo entspricht dies einer leichten Zunahme um 28.000 akademisch ausgebildete Erwerbspersonen. Für die anderen Qualifikationsstufen, d.h. mit und ohne Berufsausbildung wird zusammen genommen ein Rückgang um 184.000 auf 5,1 Mio. Personen prognostiziert. Dies bedeutet insgesamt ein Beschäftigungsrückgang um 155.000 Personen auf knapp 6,1 Mio.

Dieser Nachfrage nach Arbeitskräften steht ein Angebot von rund 7 Mio. Personen gegenüber, davon 2,5 Mio. an 'Neuangebot'. Ginge man von einer hinreichenden Mobilität der Arbeitskräfte aus, dann könnte das Überangebot in den neuen Ländern durch die Übernachfrage in den alten Bundesländern kompensiert werden.

	2005	2010	2015
	202	190	171
Energie, Wasserversorgung, Bergbau	92	79	73
Verarbeitendes Gewerbe	1020	1004	974
Baugewerbe*	693 (788)	580 (697)	488 (610)
Groß- u. Einzelhandel	809	837	841
Verkehr	226	214	189
Nachrichtenübermittlung	129	141	152
Kreditinstitute u. Versicherungsunternehmen	134	134	165
Privates Gastgewerbe, Heime, Hotels	196	208	213
Private Bildungs-, Wissenschafts-, Sport- und Unterhaltungsdienstleistungsunternehmen	147	159	171
Privates Gesundheits- und Veterinärwesen	258	287	317
Übrige Dienstleistungsunternehmen (priv. Rechts- u. Wirtschaftsberatung, Arch.- u. Ing.-Büros, Werbung, Wohnungswesen, Maklergew., Vermietung bewegl. Sachen, Bewachung, Hygiene, Körperpflege)	723	807	890
Staat (einschl. Soz.-Vers.)	1183	1137	1097
Priv. Haushalte, Organisationen ohne Erwerbscharakter (Kirchen, Wohlfahrtspflege, Gewerkschaften, polit. Parteien)	319	336	354
Alle Wirtschaftsbereiche	6131	3113	6095

* In Klammern: alternative Werte Baugewerbe.

Quelle: BLK, 2001

Tabelle 26: Projektion der Erwerbstätigen (o. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende) nach Wirtschaftsbereichen in Tsd. – neue Länder, Variante A

	Anteile in %				2015/1999
	Projektion				
	1999	2005	2010	2015**	
Universitätsabschluss	12,0	11,7	11,7	11,7	
Fachhochschulabschluss	5,0	5,4	5,9	6,3	
Mit und ohne abgeschl. Berufsausbildung	83,0	82,9	82,4	82,0	
Insgesamt	100	100	100	100	
	Durchschnittliche jährliche Veränderung im betreffenden Zeitraum - %				
Fachhochschulabschluss		-0,8	0,0	0,0	-0,3
		0,9	1,8	1,2	1,3
Mit und ohne abgeschl. Berufsausbildung		-0,3	-0,1	-0,6	-0,2
Insgesamt		-0,3	0,0	0,0	-0,1

* Fälle ohne Angabe proportional verteilt

** Unter Berücksichtigung des Zusatzbedarfs von 0,1 Mio ergeben sich: 11,5% (Universitätsabschluss), 6,2% (Fachhochschulabschluss), 82,3% (mit und ohne abgeschl. Berufsausbildung).

Quelle: BLK, 2001

Tabelle 27: Projektion der Erwerbstätigen (o. Auszubildende und o. erwerbstätige Schüler/Studierende) nach Qualifikationsniveaus¹ – neue Länder, Variante A

Die vorstehende Zusammenfassung der prognostizierten Entwicklung des Arbeitsmarktes, die im Prinzip auch von Prognos und dem IAB bestätigt wird, bedeutet mit Blick auf den Berliner Arbeitsmarkt, wo einerseits der Anteil an Personen ohne allgemeinbildenden Schulabschluss deutlich höher und die Dienstleistungsgesellschaft wesentlich stärker ausgeprägter ist, dass der Bedarf eher noch stärker hin zu höher qualifizierten Personal gehen dürfte. Dies bedeutet zugleich, dass jede mögliche Anstrengung unternommen werden sollte, den Anteil der Personen ohne Schulabschluss zu verringern.

Vor diesem Hintergrund ist die Studie von Bosch u.a. (2003), die nahezu ausschließlich auf quantitative Größen und nicht auf qualifikationsorientierte Betrachtungen abhebt, wenig überzeugend. Aber auch in ihr wird darauf verwiesen, dass die Anforderungen an die Qualifikation steigen und weisen im Rahmen ihrer Schlussfolgerungen darauf hin, dass es (nur im Einzelfall?) zu einem Fachkräftemangel kommen könne.

6. Zusammenfassung

Fasst man die Analysen der vorhergehenden Kapitel zusammen, dann ergibt sich ein sehr diffuses Bild. Eine generelle Aussage á la "das Berliner Bildungssystem ist deutlich überausgestattet" ist nicht möglich. Es lassen sich aber für alle Bildungsbereiche Indikatoren finden, die auf eine relativ gute Ausstattung hindeuten. Die Ergebnisse zu den einzelnen Bildungsbereichen sollen hier noch einmal zusammengefasst werden.

Vorab sei auf die Rahmenbedingungen hingewiesen, die eine ausgesprochen hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Personen ohne Schulabschluss bei steigenden Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarktes bedeuten. Dies gilt es bei den folgenden Ausführungen und bei Einspar- und Effizienzsteigerungsmaßnahmen im Bildungsbereich im Blick zu behalten. Nun aber zu den Ergebnissen der Analyse der einzelne Bildungssegmente.

Kindertageseinrichtungen

Hinsichtlich der Kindertageseinrichtungen zeigt sich, dass Berlin zumindest bis Ende der 1990er Jahre eine vergleichsweise gute Ausstattung gegenüber den Vergleichsländern hatte. Dies gilt für alle Kernindikatoren, die Ausgaben je Platz, den Ausgabenanteil im Verhältnis zum BIP, die Ausgaben je Einwohner und – mit Einschränkungen – für den Ausgabenanteil am Gesamthaushalt. Als strukturelle Ursachen dürften dafür auch vier als Kostentreiber identifizierte Faktoren verantwortlich sein,

- eine (relativ) gute Betreuungsquote je Platz,
- das hohe Qualifikationsniveau der Mitarbeiter,
- deren Altersstruktur und
- ihr Familienstand.

Mit Blick auf die Kennziffern Anteil am BIP und am Haushalt sei ferner auf das vergleichsweise geringe BIP (je Einwohner) und den Einfluss geringerer Sozial- und Schuldendienstanteile hingewiesen, wodurch der Vergleich möglicherweise leicht verzerrt wird.

Wenn die in der Drucksache 15/10390 ausgewiesenen Zahlen zutreffend sind, dann haben sich die Ausgaben sowie die Kernindikatoren in den vergangenen Jahren teilweise deutlich verringert. Dies gilt – soweit ersichtlich – insbesondere für die Ausgaben je Platz, die mit € 4.450 auf Basis der Soll-Zahlen 2002 unter dem bundesdeutschen Durchschnittswert liegen, wie ihn die OECD in ihrer Ausgabe von 'Bildung auf einen Blick' ausweist, aber auch unter internationalen Vergleichswerten. Ferner scheinen zugleich die vorhandenen Platzkapazitäten mittlerweile nicht mehr vollständig ausgenutzt zu werden; so ergibt sich in den Krippen und in den Kindergärten eine Auslastung von 89 % und im Hortbereich von 60 %, woraus u.U. Potentiale für Ausgaben senkungen resultieren könnten, sofern dies nicht nur vorübergehende Entwicklungen sind. Inwieweit dies der Fall ist, kann aber an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Soweit entsprechende Massnahmen ergriffen werden, sollte darauf geachtet werden, dass hierbei die Interessen der Eltern und Kinder berücksichtigt werden.

Personalabbau dürfte insoweit nicht zu geringeren Ausgaben je Platz führen, da die erforderliche Sozialauswahl gerade die älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schützen würde. Eine geeignetere Maßnahme wäre der verstärkte Übergang zu Teilzeitbeschäftigung für ältere Kräfte und Ersatz durch jüngere Personen. Unter Umständen könnte eine leichte Veränderung der Betreuungsrelationen ebenfalls für Entlastungen sorgen. Hierbei wäre aber auf sozio-ökonomische Rahmenbedingungen zu achten.

Allgemeinbildende und berufliche Schulen

Die Untersuchung der Ausgaben für den Schulbereich hat ergeben, dass Berlin bei den meisten Kennziffern unterhalb der beiden anderen Stadtstaaten liegt. Dies gilt sowohl für die Ausgaben je Schüler und je Einwohner als auch die Ausgaben im Verhältnis zum Gesamthaushalt. Aufgrund der relativ geringen Wirtschaftskraft Berlins gilt dies allerdings nicht für die Ausgaben im Verhältnis zum BIP, hier sind die Berliner Anteilswerte deutlich höher.

Auch bei den Personalausgaben je Schüler und je wöchentlicher Unterrichtsstunde liegt Berlin unter den beiden anderen Stadtstaaten. Die Steigerung der Schulausgaben von 1999 auf 2000 ist insbesondere auf die Umstellung der Statistik auf das OECD-Berichtssystem und die damit verbundene Berücksichtigung der Verwaltungsausgaben zurückzu-

führen. Diese vermeintlichen Steigerungen sind also nicht real, sondern durch die andere Verbuchung der Schulverwaltung bedingt.

Bei der Betrachtung der Schüler-Lehrkräfte-Relation ergibt sich, dass in Berlin meist weniger Schüler durch einen Lehrer als in den Flächenländern betreut werden müssen, jedoch lässt sich dies u. U. durch die andere (sozio-ökonomische) Struktur von Stadtstaaten und Flächenländern rechtfertigen. Darüber hinaus ergibt sich ein unterschiedliches Bild für die Betreuungsrelationen zwischen den verschiedenen Stadtstaaten, dass – weitgehend ähnliche sozio-ökonomische Rahmenbedingungen vorausgesetzt – zwar teilweise Erhöhungen der Betreuungsrelationen rechtfertigen können, aber eben nicht in allen Bereichen.

Eine darüber hinaus gehende Überlegung setzt allerdings an einer Neustrukturierung der Betreuungsrelationen zwischen Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien an. Legt man internationale Untersuchungen über Zusammenhänge zwischen Betreuungsrelationen und Schülerleistungen zugrunde, dann scheint sich eine Rechtfertigung ableiten zu lassen für positiv korrelierende Gruppengrößen. D.h. Betreuungsrelationen an Gymnasien könnten größer sein als an Haupt- oder Realschulen. Dies dürfte insbesondere für die gymnasiale Oberstufe gelten, die derzeit über besonders günstige Relationen verfügt. Ohne Einschränkungen bei den Fachwahlmöglichkeiten könnte eine Vergrößerung der Schuleinzugsgebiete zu Effizienzsteigerungen und damit Kosteneinsparungen führen. Die ausgezeichnete Infrastruktur und das Alter der Schüler sollte diesbezüglich kein limitierende Faktor sein.

Ein weiterer Ansatz könnte in einer verstärkten Teilzeitbeschäftigung älterer Lehrerinnen und Lehrer bei gleichzeitig verstärkter Beschäftigung von jüngeren Lehrkräften bestehen, wodurch die durchschnittlichen Ausgaben erheblich gesenkt werden könnten.

Darüber wäre zu prüfen, inwieweit weitgehende Veränderungen möglich und mit Effizienzsteigerungen verbunden sind. So weisen z.B. die Erfahrungen mit dem Modellversuch zum produktiven Lernen durchaus darauf hin, dass weitergehende Veränderungen, etwa bei der Vermittlung des Unterrichtsstoffs oder bei zielgruppenadäquaten Unterrichtsformen bei einer größeren Zahl von potentiellen Schulabbrechern und wahrscheinlich auch bei anderen, sonst eher leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler zu deutlich besseren Abschlussraten im normalen Schulsystem führen. Ferner deutet einiges darauf hin, dass die Vermittlungschancen der Schüler, die im Rahmen des Modellversuchs ihren Hauptschulabschluss erworben haben, besser sind, und zwar u.U. selbst im Vergleich zu 'normalen' Hauptschulabsolventen. Zu einer Kosten-Wirksamkeitsanalyse siehe Dohmen (2001).

Weiterhin könnten damit u.U. teure 'Nachschulungs-', Warteschleifen- und Weiterbildungsmaßnahmen wie etwa Berufsgrundbildungs- und Berufsvorbereitungsjahr vermieden werden. Im Rahmen einer übergreifenden Überlegung sollte ferner geprüft werden, inwieweit Mittelumverteilungen zwischen Bund und Land, etwa im Rahmen von Jump oder 'Jump plus' zur Vermeidung von solchen Umwegen und Nachqualifizierungsbedarfen beitragen können. Solche Maßnahmen sollten auch angesichts der in Berlin sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit sowie den daraus wahrscheinlich resultierenden hohen Sozialausgaben für diese Gruppe betrachtet werden, d.h. es wird eine bereichsübergreifende Betrachtung empfohlen, die heute in der Regel nicht betrieben wird.

Hochschule

Vergleicht man die Berliner Hochschulen mit anderen Hochschulen, dann zeigt sich eine vergleichsweise gute Ausstattung. So ist der Ausgabenanteil am BIP deutlich überdurchschnittlich wie auch die Ausgaben je Einwohner bzw. je Studierenden. Dennoch kann nicht uneingeschränkt von einer überproportionalen Ausstattung gesprochen werden, da unterschiedliche Rahmenbedingungen hierauf rückwirken. So ist das BIP (je Einwohner) in Berlin deutlich geringer als in anderen Bundesländern und insbesondere im Vergleich zu Hamburg. Hinsichtlich der Ausgaben je Einwohner ist zu berücksichtigen, dass Berlin einen doppelt so hohen Bevölkerungsanteil an Studierenden hat wie die Flächenländer und für Brandenburg ebenso mit ausbildet wie Hamburg für Schleswig-Holstein.

Hinsichtlich der Ausgaben je Studierenden sind Auslastungsunterschiede und Anteil der Langzeitstudierenden ganz wichtige Einflussfaktoren. So haben z.B. die nordrhein-westfälischen Hochschulen nicht zuletzt deshalb mit Abstand die geringsten Ausgaben je Studierenden, weil sie mit einer durchschnittlichen Auslastung von 200 % 'gefahren werden' (Dohmen 2000). Der hohe Anteil, über ein Viertel aller Studierenden in Deutschland studieren in NRW, führt dann aber zu einer starken Absenkung des Durchschnittswertes, wodurch Berlin überdurchschnittliche Ausgaben je Studierenden ausweist. Andererseits ist der Anteil der Langzeit-Studierenden in Berlin ausgesprochen hoch, wodurch tendenziell die Ausgaben je Studierenden verringert werden.

Ferner hat die Studienstruktur einen nicht unerheblichen Einfluss auf die insgesamt leicht überdurchschnittlichen Ausgaben. In Berlin werden eher kostenintensive Fächer studiert, wie Medizin oder Ingenieurwissenschaften. Kostengünstigere Fächer werden tendenziell unterdurchschnittlich studiert.

Umgekehrt gibt Berlin deshalb einen geringeren Haushaltsanteil für Bildung im Vergleich zu den Flächenländern aus, weil andere Ausgabenbereiche, z.B. Schuldendienst, Sozialhilfe und Kultur von größerer Bedeutung sind. D.h. ein einfacher Kennzahlenvergleich verdeckt mehr als das er zeigt.

Hinsichtlich der Personalausstattung ist die Betreuungsrelation an den Berlin Universitäten etwas besser als in Hamburg, allerdings sind die Ausgaben je Studierenden in Berlin niedriger. An den Fachhochschulen hat Berlin eine größere Betreuungsrelation als die Vergleichsländer. Hier sind die Ausgabenunterschiede allerdings erstaunlich gering und vermutlich – in beiden Fällen – nicht durch Unterschiede in den Betreuungsrelationen zu erklären. An den Kunsthochschulen ist Berlin etwas besser mit Personal ausgestattet als die Vergleichsländer.

Hinsichtlich eines hochschulübergreifenden Ausgabenvergleichs ist auch zu berücksichtigen, dass Kapazitäten nicht graduell verringert werden können. Und nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass auch in vielen anderen Bundesländern, und nicht nur in Berlin, bereits Ausgabensenkungen und Stellenreduktionen durchgeführt worden sind, die zu Veränderungen der Betreuungsrelationen und Sachkosten geführt haben. Wenn es auf dieser Grundlage zu einem Benchmarking kommt, besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale, die zwangsläufig (irgendwann) zu Lasten der Ausbildungsqualität, aber auch zu sonstigen Leistungseinschränkungen geht bzw. unter Umständen zu Funktionsunfähigkeit führt.

Es wäre daher u.E. konsequenter die Hochschulfinanzierung auf völlig neue Füße zu stellen und die Hochschulen langfristig in teilweise wirtschaftlich operierenden Unternehmen zu überführen. Dies gilt allerdings *expressis verbis* nicht für die Bereiche Studium und Lehre sowie (eingeschränkt) für die (Grundlagen-)Forschung. Sie sollen wie bisher als nicht-wirtschaftlich orientierte Bereiche organisiert werden, wobei eventuell aber eine stärkere Kosten- oder Nachfrageorientierung der Landeszuweisungen diskutiert werden könnte.

Durch eine solche Komplementärstrategie, die auch auf Einnahmeerzielung setzt, wo es eine marktgängige Nachfrage nach Hochschulleistungen gibt, etwa Weiterbildung oder eLearning (siehe etwa Dohmen/Michel (Hrsg.) (2003)), könnte die finanzielle Situation der Hochschulen deutlich verbessert werden. Auch ist nicht einzusehen, dass Marktentgelte (Honorare) das Privateinkommen der Hochschulangehörigen verbessern, die Hochschulen aber abgesehen von evtl. kleineren Abgeltungsbeträgen – hiervon häufig nicht profitieren. Oder warum werden Hochschulen nicht wie selbstverständlich an Spin-offs beteiligt?

Kurzfristiger realisierbare Optionen könnten in einer stärkeren Kooperation und Aufgabenteilung sowie in der Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Berliner Hochschulen bestehen. So ist nicht unmittelbar einsichtig, warum diverse Lehrgebiete und Studienfächer an allen (oder mehreren) Universitäten angeboten werden müssen. Dies gilt umso stärker, wenn die vorhandenen Kapazitäten (gleich mehrfach) nicht ausgeschöpft, d.h. nachgefragt werden, was allerdings für die Berliner Universitäten nur ausnahmsweise gilt, selbst wenn man von den Studierenden in der Regelstudienzeit ausgeht. Kooperationen sollten dabei auch die Fachhochschulen einschließen.

Handlungsbedarf besteht u.E. hinsichtlich eines vergleichsweise hohen Anteils an Langzeitstudierenden, wobei die Ursachen sehr unterschiedlich sind und teilweise hochschulexterne Motive (BVG-Ticket, sozialversicherungsrechtliche Vorteile etc) umfassen, und vor allen Dingen bei den teilweise geringen Absolventenquoten, was im Hinblick auf "Output-effizienz" ausgesprochen problematisch ist. Hier dürften Effizienzpotentiale bestehen, wie an den vergleichsweise hohen Kosten je Absolvent deutlich wird.

Zur Verbesserung der Finanzsituation für den Hochschulbereich könnte auch die Einführung eines bundesweiten Hochschulfinanzlastenausgleichs führen, da fast ein Drittel der Berliner Studierenden aus anderen Bundesländern kommen, dies ist gemeinsam mit Hamburg der mit weitem Abstand höchste Anteil in allen Bundesländern. Durch einen solchen Hochschulfinanzausgleich würde Berlin Zuweisungen von anderen Bundesländern in Höhe von (grob geschätzt) rund € 300 bis € 350 Mio. p.a. erhalten. Dies entspricht 20 bis 25 % des gesamten Finanzvolumens für den Hochschulbereich. Würde Berlin Studiengebühren in Höhe von € 500 pro Semester einführen, wie aktuell vom Regierenden Bürgermeister gefordert (Berliner Zeitung vom 12.5.2003), dann resultierten hieraus allenfalls gut € 100 Mio. p.a., in Abhängigkeit vom Rückgang der Studierendenzahlen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sinkende Studienanfängerzahlen auch einen Nachfrageschub nach Ausbildungsplätzen im dualen System bedeuten dürfte, der letztlich insbesondere zu Lasten der Hauptschulabsolventen gehen dürfte, wodurch sich der sowieso schon hohe Anteil an Personen ohne berufsqualifizierende Ausbildung erhöhen würde.

Inwieweit eine Effizienzsteigerung unabhängig vom jeweiligen Bildungsbereich auch durch eine Umstellung auf eine nachfrageorientierte Finanzierung erreicht werden könnte, bedarf einer gesonderten Untersuchung und zwar auch bezogen auf jeden einzelnen Bildungsbereich. Siehe hierzu generell die Beiträge in Dohmen/Cleuvers (2002),

Zum Abschluss sei ein Bildungs-Masterplan für das gesamte Berliner Bildungswesen empfohlen, der auch den längerfristigen Qualifikationsbedarf der Wirtschaft in Zeiten demografischer Veränderungen berücksichtigt.

Literatur

- BMBW (1992): Grund- und Strukturdaten 1993/93,m Hrsg.: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, November 1992.
- BMBF (2002): Grund- und Strukturdaten 2001/2002, Hrsg.: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn, Stand Juni 2002.
- Bosch, Gerhard, Paula Heinecker, Ernst Kistler, Alexandra Wagner (2003), Aktueller und zukünftiger Fachkräftemangel und Fachkräftebedarf. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland und Berlin. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Band 57, Berlin.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2001), Zukunft von Bildung und Arbeit – Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und –angebot bis 2015, Bonn.
- Dobner, Petra (2000): Bildungsausgaben im Land Berlin. Eine Untersuchung im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Berlin, Berlin.
- Dölle, Frank, Peter Jenkner, Michael Leszczensky, Martin Schacher, Gert Winkelmann (2002), Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2000, HIS-Hochschulplanung, Band 161, Hannover.
- Dohmen, Dieter (2003), Interne Effizienz von Bildungssystemen, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungsforschung (i.V.).
- Dohmen, Dieter (2001), Die Kosten-Wirksamkeit des Produktiven Lernen, Kurzgutachten im Auftrag des Instituts für Produktives Lernen in Europa, FiBS-Forum Nr. 7, www.fibs-koeln.de.
- Dohmen, Dieter (2000), Effizienzpotentiale der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, FiBS-Forum Nr. 6, Köln 2000
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2002), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter, Lutz P. Michel (Hrsg.) (2003), Marktpotenziale und Geschäftsmodelle für eLearning-Angebote deutscher Hochschulen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 4, Bielefeld (i.E.).
- Ehmann, Christoph (2001): Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit: vom Kindergarten bis zur Weiterbildung, Hrsg.: DIE Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bielefeld, erschienen im: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Grözinger, Gerd (1998), Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung, in: Robert K. von Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 262, Berlin.
- Gundlach, Erich, Ludger Wößmann (2003), Bildungsressourcen, Bildungsinstitutionen und Bildungsqualität: Makroökonomische Relevanz und mikroökonomische Evidenz, Vortrag beim Bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik am 29.3.2003 in Zürich, Kiel (mimeo).

- Hetmeier, Heinz-Werner (2000), Methodische Probleme der Ermittlung von Ausgaben je Schüler, in: Manfred Weiß, Horst Weishaupt (Hrsg.), Bildungsökonomie und Neue Steuerung, Frankfurt am Main u.a.
- Leszczensky, Michael, Ákos Barna, Carsten Bartels, Frank Dölle, Martin Schacher, Gert Winkelmann (2002), Ausstattungs- und Kostenvergleich norddeutscher Fachhochschulen. HIS-Hochschulplanung, Band 158, Hannover.
- o.V. (2000): Die Altersstruktur der Berliner Lehrerinnen und Lehrer, Schulleitung in Berlin 7, S. 6, November 2000.
- OECD (2002), Bildung auf einen Blick, Paris.
- Pritchett, Lant, Deon Filmer (1999), What education production function really show: a positive theory of education expenditures, in: Economics of Education Review, Vol. 18, S. 223-239.
- Seidel, Bernhard, Vesper, Dieter (2000): Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf, DIW-Wochenbericht 24/00.
- Statistisches Landesamt Berlin (2002), Soziale Einrichtungen. Die kleine Berlin-Statistik 2002, <http://www.statistik-berlin.de/Kbst/kbs-101.htm>.
- Wissenschaftsrat (2000), Stellungnahme zur Strukturplanung der Hochschulen in Berlin, Drs. 4560/00, Mainz (12.5.2000).
- Wößmann, Ludger (2002), Schooling and the Quality of Human Capital, Kieler Studien 319, Berlin.